Adrian Ebner

Perspektiven für die Schaffung einer ethnisch ungarischen autonomen Region in Rumänien – Eine Untersuchung und Bewertung der Realisierbarkeit mittels Multilevel-Governance-Ansatz

Dissertation

2018

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.0041

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.0042

Andrássy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest
Interdisziplinäre Doktorschule – Teilprogramm Politikwissenschaften
Leiterin der Doktorschule: Prof. Dr. Ellen Bos

Adrian Ebner

Perspektiven für die Schaffung einer ethnisch ungarischen autonomen Region in Rumänien – Eine Untersuchung und Bewertung der Realisierbarkeit mittels Multilevel-Governance-Ansatz

Betreuer:
Dr. Zoltán Tibor Pállinger

Promotionsausschuss Vorsitzende:
Prof. Dr. Ellen Bos

Gutachter:
Dr. Zoltán Kántor
Dr. habil. Koloman Brenner

Mitglieder:
Dr. András Hettyey
Dr. Kálmán Pócza
Dr. Holger Janusch
Dr. Christina Griessler

Eingereicht am 16.11.2018

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.0043

I. Abkürzungen

ALDE	Allianz Liberaler und Demokraten (rum. Alianta Liberalilor si Democratilor)
AR	autonome Region
CDR	Demokratische Übereinkunft Rumäniens (rum. Conventia Democrata Romana)
CNMT	Nationalrat der Ungarn von Siebenbürgen (rum. Consiliul National al Maghiarilor din Transilvania)
CNS	Szekler Nationalrat (rum. Consiliul National Secuiesc)
DP	Demokratische Partei (rum. Partidul Democrat)
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (eng. European Commission against Racism and Intolerance)
ECRM	Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen
EFA	European Free Alliance
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschrechtskonvention
EPP	Europäische Volkspartei (eng. European People‘s Party)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FDSN	Demokratische Front der Nationalen Rettung (rum. Frontul Democrat al Salvarii Nationale)
Fidesz	Bund junger Demokraten bzw. heute Ungarischer Bürgerbund (ung. Fiatal Demokraták Szövetsége bzw. Magyar Polgári Szövetség)
FUEN	Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen (engl. Federal Union of European Nationalities)
HUNINEU	Europäische Repräsentation der Ungarischen Nationalen Gemeinschaft
KDNP	Christdemokratische Volkspartei (ung. Kereszténydemokrata Néppárt)
MOL	mittelosteuropäische Länder
MUM	medizinische Abteilung in ungarischer Sprache an der Universität Tirgu Mures
NUTS	Nomenclature of Units for Territorial Statistics
PC	Konservative Partei (rum. Partidul Conservator)
PCM	Ungarische Bürgerpartei (rum. Partidul Civic Maghiar)
PD-L	Demokratisch-Liberale Partei (rum. Partidul Democrat Liberal)
PDSR	Sozialdemokratische Partei Rumäniens (rum. Partidul Social Democrat Roman)
PMP	Partei der Volksbewegung (rum. Partidul Miscarea Populara)
PNL	National-Liberale Partei (rum. Partidul National Liberal)
PPMT	Siebenbürgisch-ungarische Volkspartei (Partidul Popular Maghiar din Transilvania)
PRM	Großrumänien-Partei (rum. Partidul România Mare)
PSD	Sozialistische Demokratische Partei (rum. Partidul Social Democrat)
PUNR	Nationale Einheit Rumäniens (rum. Partidul Unitatii Natiunii Romane)
RSNM	Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten
RV	rumänische Verfassung
RzD	Rahmengesetzgebung zur Dezentralisierung

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.0044

SSD	Societal Security Dilemma
UDMR	Demokratische Union der Ungarn in Rumänien (rum. Uniunea Democrata Maghiara din Romania)
USD	Sozialdemokratische Union (rum. Uniunea Social Democrata)
USL	Sozial-Liberale Union (rum. Uniunea Social Liberala)
VG	Gesetz über die lokale öffentliche Verwaltung

II. Regional- und Ortsbezeichnungen auf Rumänisch und Ungarisch

Rumänisch	Ungarisch	Typ
Baile Tusnad	Tusnádfürdö	Gemeinde
Brasov	Brassó	Stadt
Covasna	Kovászna	Bezirk
Cozmeni	Csikkozmás	Gemeinde
Cluj-Napoca	Kolozsvár	Stadt
Harghita	Hargita	Bezirk
Miercurea Ciuc	Csikszereda	Stadt
Mures	Maros	Bezirk
Odorheiu Secuiesc	Székelyudvarhely	Stadt
Sfantu Gheorghe	Sepsiszentgyörgy	Stadt
Tinutul Secuiesc	Székelyföld	Region
Tirgu Mures	Marosvársárhely	Stadt

III. Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Hierarchie des Minderheitenschutzes bei Gruber 21
Abb. 2: Geografische Lage Rumäniens in Europa 26
Abb. 3: Geografische Lage Siebenbürgens in Rumänien 27
Abb. 4: Bevölkerungsverteilung ung. Minderheit in Siebenbürgen (Volkszählung 2011) 29
Abb. 5: Multilevel Governance am Beispiel der Autonomiethematik in Rumänien 48
Abb. 6: Mehrheiten nach Bezirken Präsidentschaftswahl 2014, 1. Wahlgang 80
Abb. 7: NUTS-8-Entwicklungsregionen 99
Abb. 8: NUTS-Entwicklungsregionen nach Plänen der UDMR 99
Abb. 9: Positionierung der Parteien in Rumänien in territorialen Fragen (2011) 178

IV. Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Demografischer Vergleich Ethnien (ung./rum. 1992-2011) 28
Tab. 2: Demographische Veränderungen Ethnien (ung./rum. 1992-2011) 28
Tab. 3: Mindeststandards von Territorialautonomien nach Benedikter 35-37
Tab. 4: Erfolgsfaktoren für Territorialautonomien nach Ghai 37-38
Tab. 5: Erfolgsfaktoren für Territorialautonomien nach Lapidoth 39-40

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.0045

Tab. 6: Erfolgsfaktoren für die Einrichtung einer Territorialautonomie 41-42
Tab. 7: Ethnodemografische Verteilung der Bevölkerung Siebenbürgens 1766-1977 59
Tab. 8: UDMR-Wahlergebnisse und -Regierungsbeteiligungen 1990-2018..... 73-74
Tab. 9: Wesentliche Parteien und Zivilorganisationen der ung. Minderheit 184
Tab. 10: Ergebnisse der PCM und PPMT bei ausgewählten Wahlen in Rumänien 192
Tab. 11: Bewertung und Einschätzung der Kriterien des Analyserasters 242

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.0046

Inhaltsverzeichnis

I. Abkürzungen 4
II. Regional- und Ortsbezeichnungen auf Rumänisch und Ungarisch 5
III. Abbildungsverzeichnis 5
IV. Tabellenverzeichnis 5

1 Einleitung 11

2 Theoretischer Rahmen 16
2.1 Ethnische Gruppen und Minderheiten 16
2.2 Warum Minderheitenrechte? – Rechtsformen des Minderheitenschutzes 19
2.2.1 Individual- und Kollektivrechte 21
2.2.2 Positive und negative Diskriminierung im Minderheitenschutz 22
2.2.3 Autonomie 22
2.2.3.1 Formen von Autonomie: Territorial- und Kulturautonomie 24
2.2.3.2 Theoretische Abgrenzung und Unschärfe des Autonomiebegriffs 25
2.3 Eingrenzung und Erläuterung der Forschungsregion 26
2.4 Politisches System und Verwaltungsorganisation Rumäniens 29
2.5 Forschungsstand 30
2.6 Methodik 33
2.6.1 Analyseraster: Minimalstandards und Erfolgsfaktoren von Autonomiesystemen 34
2.6.2 Analytische Perspektive: Das Governance Konzept 43
2.6.2.1 Multilevel Governance 44
2.6.2.2 Das Forschungsfeld aus Multilevel-Governance-Perspektive 45
2.6.3 Methodischer Ansatz und Datensammlung 49
2.6.3.1 Expertenbegriff und Stichprobenbildung 50
2.6.3.2 Gütekriterien 51
2.6.3.3 Saturation und Durchführung 53
2.6.3.4 Analyse 54
2.6.4 Limitierungen 56

3 Historische Konfliktlinien 57
3.1 Entwicklung einer multiethnischen Bevölkerung 57
3.2 Migrations- und Kontinuitätstheorie 59
3.3 Ethnisches Bewusstsein und rumänische Identitätsentwicklung 60
3.4 Einfluss externer Faktoren und Aufkommen der Nationalitätenfrage 62
3.5 Österreichisch-ungarische Monarchie und „Magyarisierungspolitik“ 63
3.6 Siebenbürgen als Teil Rumäniens 66
3.7 Kommunismus 69

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.0047

3.9 Wende bis heute ... 72
3.10 Zusammenfassende Bewertung ... 74

4 Aktueller Stand der Diskussion um Minderheitenschutz und Autonomie ... 77
4.1 Interethnischen Verhältnis: Status quo und Einflussfaktoren ... 78
4.1.1 Staatstradition, Territorialverständnis und Ideologie ... 83
4.1.2 Identität und Fremdwahrnehmung ... 86
4.1.3 Medien und Bildung ... 87
4.1.4 Positionen zum Minderheitenschutz ... 89
4.1.5 Ethno- und Symbolpolitik ... 90
4.2 Die Mechanik der innerrumänischen Diskussion ... 93
4.3 Dezentralisierung, Regionalisierung und Autonomiefrage ... 95
4.3.1 Ausgangssituation ... 97
4.3.2 Politische Standpunkte und Rolle der EU ... 98
4.4 Politische Kultur ... 102
4.5 Zusammenfassende Bewertung ... 105

5 Rechtlicher Hintergrund: Europäisches und nationales Recht in Rumänien ... 108
5.1 Minderheitenschutz im Europäischen Recht ... 109
5.1.1 KSZE und OSZE ... 109
5.1.2 Europarat ... 110
5.1.3 Europäische Union ... 112
5.2 Minderheitenschutz im Rumänischen Recht ... 114
5.2.1 Ethnopolitischer Staatsbegriff ... 115
5.2.2 Individualrechtliches Rechtskonzept und Recht auf Identität ... 117
5.3 Minderheitenrelevante bzw. -spezifische Rechte ... 119
5.3.1 Religionsfreiheit ... 119
5.3.2 Meinungsäußerungsfreiheit ... 122
5.3.3 Sprachgebrauch in Rechtsangelegenheiten und bei Behörden ... 123
5.3.4 Wahlrecht ... 124
5.3.5 Sprache und Unterricht ... 125
5.3.6 Sonstige Schutzmaßnahmen und Rechte ... 130
5.3.6.1 Medien und Kultur ... 130
5.3.6.2 Institutionelle Regelungen ... 131
5.3.6.3 Restitution ... 132
5.4 Bewertung im Lichte europäischer Kriterien ... 134
5.5 Bewertung durch weitere Beobachter ... 139
5.5.1 Allgemeine Kritikpunkte ... 139
5.5.2 Mangelhafte Implementierung ... 141

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.0048

5.5.3 Sozioökonomische Aspekte ... 146
5.8 Zusammenfassende Bewertung ... 148

6 Rahmensystem Europäisierung – Die Europäische Integration als Chance? ... 152
6.1 Effektivität der EU-Konditionalität und Wahrnehmung der Europäisierung ... 153
6.2 Die Rolle Europas: Rekapitulation bisheriger Ergebnisse ... 159
6.3 Neue Perspektiven durch den EU-Beitritt? – Eine kritische Betrachtung ... 160
6.3.1 Europäische Minderheitenpolitik ... 160
6.3.2 Rechtliche Perspektive ... 162
6.3.1.1 Qualität europäischer bzw. internationaler Standards im Minderheitenschutz ... 163
6.3.1.2 EU-Konditionalität und -Normimplementierung ... 165
6.3.3 Regionalpolitische Ansätze auf EU-Ebene ... 169
6.4 Zusammenfassende Bewertung ... 173

7 Die Rumänischen Parteien ... 175
7.1 Minderheitenrechts- und Autonomie-Diskurs in der rumänischen Parteienlandschaft ... 175
7.1.1 Die Entwicklung 1990 bis 2011 ... 176
7.1.2 Die Entwicklung 2012 bis 2017 ... 179
7.2 Zusammenfassende Bewertung ... 181

8 Die Parteien der ungarischen Minderheit ... 183
8.1 Minderheitenpolitik der UDMR ... 184
8.2 Autonomiediskussion und Diversifizierung des Parteienspektrums ... 186
8.2.1 Autonomiekonzepte der politischen Organisationen der ungarischen Minderheit ... 189
8.2.2 Die EU als neuer Weg? – Paradiplomacy, Lobbying und Regionalisierung ... 192
8.3 Parteipolitische Fehler ... 194
8.4 Zusammenfassende Bewertung ... 199

9 Die ungarische Außenpolitik ... 201
9.1 Ungarische Kin-State-Politik ... 201
9.2 Die Außenpolitik ungarischer Regierungen von Trianon bis zur Wende ... 202
9.3 Die Außenpolitik von 1990 bis 2010 ... 203
9.3.1 Antall-Boross (1990-1994) ... 204
9.3.2 Horn (1994-1998) ... 205
9.3.3 Orbán I (1998-2002) ... 206
9.3.4 Medgyessy-Gyurcsány (2002-2006) und Gyurcsány-Bajnai (2006–2010) ... 208
9.4 Die Außenpolitik von 2010 bis 2018: Orbán II + III ... 212
9.4.1 Das Gesetz über die doppelte Staatsbürgerschaft ... 217
9.4.2 Diplomatische Auseinandersetzungen ... 219

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.0049

9.4.3 Flaggenstreit und Autonomiefrage 222
9.4.4 Symbolpolitik und wahltaktische Aspekte 224
9.4.5 Bewertung des außenpolitischen Auftretens Ungarns 225
9.5 Sonstiges Aspekte: Moldawien-Frage und Geopolitik 227
9.6 Zusammenfassende Bewertung 229

10 Aus- und Bewertung anhand des Analyserasters 232
10.1 Auswertung nach rechtlichen Kriterien (A) 232
10.2 Auswertung nach soziopolitischen Kriterien (B) 236
10.3. Zusammenfassung und perspektivische Einschätzung 241

11 Schlussfolgerungen und Ausblick 245
11.1 Bewertung 246
11.2 Ausblick 248

Literaturverzeichnis 251

Anhang 282

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00410

1 Einleitung

Mittelosteuropa umfasste über Jahrhunderte ein historisch gewachsenes Mosaik an Ethnien[1], deren Konflikte im Zusammenleben nicht ethnisch, sondern vor allem sozial bestimmt waren.[2] Der beginnende Nationalismus[3] des 19. und die Kriege und Ideologien des 20. Jahrhunderts änderten dies drastisch. Die Friedensordnung nach dem Ersten Weltkrieg, zu der auch die Verträge von St. Germain (1919 mit Österreich) und Trianon (1920 mit Ungarn) gehörten, zog Grenzen der Region neu und schuf dabei neue, multiethnische Staaten. Ungarn verlor dabei über 70 % seines Staatsgebiets, wodurch sich fast 3,5 Mio. ethnische Ungarn als Minderheit[4] in den angrenzenden, teilweise neugeschaffenen Nachbarländern wiederfanden.[5] Bis heute sind diese sog. Nachfolgestaaten mit einem grundsätzlichen Problem der Nationalstaatsidee in multiethnischen Staaten konfrontiert, nämlich dem Spannungsfeld zwischen der Universalität der Menschenrechte (unter die die Minderheitenrechte subsumiert werden können) und der Souveränität des Nationalstaats.[6] Die Mitglieder der ungarischen Minderheit haben den Auswirkungen dieser Situation – wie etwa den Assimilierungsversuchen der Zwischenkriegszeit und des Kommunismus – standhalten können. Eine herausragende Position nimmt dabei die historische Region Siebenbürgen[7] ein, welche in Trianon mit Teilen der ungarischen Tiefebene offiziell Rumänien zugeschlagen wurde – einem Territorium, dessen Größe die des heutigen Ungarn übertrifft.[8] Trotz der Westintegration Rumäniens trennen die rumänische Mehrheit und die dortige ungarische Minderheit, welche die grösste ungarische Minderheit außerhalb Ungarns

---

1 Hartman definiert Ethnie als eine „Gruppe von Menschen, die durch verschiedene gemeinsame Eigenschaften (Sprache, Kultur, Tradition, Religion, Gebräuche etc.) verbunden ist bzw. sich verbunden fühlt, die bestimmtes Gemeinschaftsbewusstsein besitzt und die sowohl in ihrer Selbst- als auch in der Fremdwahrnehmung durch andere als kulturell unterscheidbar gilt“ (s. Hartman 2010, S. 227).

2 Wesentliche Konfliktpunkte bildeten zunächst z. B. Unterschiede in Sprache, Konfession oder sozialer Schicht (fehlende politische Partizipation, Ausbeutung), vgl. Schulze Wessel (2001) u. Kapitel 3.

3 Nach Csergö und Goldgeier meint Nationalismus im traditionellen Sinne die „Sicherstellung der Übereinstimmung von politischen und kulturellen Grenzen (vgl. Csergö u. Goldgeier 2004, S. 23). Dabei beinhaltet dieses seit dem 19. Jahrhundert in Mittelosteuropa auftretende Nationsverständnis die Glorifizierung der Nation und rechtliche Diskriminierung von (schon lange ansässigen) Minderheiten (vgl. Hausleitner, 2009, S. 73).

4 (Nationale) Minderheit bezeichnet, nach einer weitestgehend anerkannten Definition des Begriffs, „eine Gruppe von Menschen [, die] sich in einigen objektiven Kriterien wie Ethnizität, Geschichte, Kultur, Lebensstil, Religion und […] Sprache von der Mehrheitsbevölkerung unterscheidet“ (s. Hofmann, 2017); für eine genauere Diskussion des Begriffs vgl. Kapitel 2.1.

5 Vgl. Vardy (1983), S. 21.

6 Anders ausgedrückt: Das Spannungsfeld ergibt sich aus dem Streben von Minderheiten nach Sonderrechten zum Erhalt der eigenen Identität und Kultur einerseits und dem des Nationalstaats nach Stabilität durch Gleichheit (z. B. von Kultur, Sprache, Recht) andererseits; zur Diskrepanz zwischen dem Anspruch der Nationalstaatsidee und der ethno-demografischen Realität in Europa sowie den bis heute daraus resultierenden Problemen s. Pan u. Pfeil (2016); relevante Teilfragen hierzu werden auch im Kapitel 2.2 behandelt.

7 Der in der Arbeit verwendete Begriff Siebenbürgens bezieht sich auf das auch heute noch gebräuchliche, umfassendere Verständnis der Region inkl. Teilen des Banats und der großen ungarischen Tiefebene, vgl. Definition im Kapitel 2.3 u. ebd., Abb. 3.

8 Vgl. Vardy (1983), S. 21 u. Köpeczi (1990), S. 658; genauer hierzu s. Kapitel 3.6.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00411

darstellt und die auch heute noch ca. 1,2 Mio. Angehörige[9] umfasst, ein tiefes Misstrauen und eine große Kluft. Seit den 1920er-Jahren kämpft sie daher, trotz großer Widerstände, für mehr Minderheitenschutz sowie eine eigene ethnisch ungarische autonome Region[10] in Siebenbürgen. Das vorliegende Forschungsprojekt widmet sich der aktuellen Ausgangslage und den Optionen für die Umsetzung einer solchen Region.

Dabei wollte das Projekt ursprünglich der Frage nachgehen, wie ein tragfähiges Autonomiekonzept für die ungarische Minderheit in Rumänien ausgestaltet sein könnte. Hierfür sollten zum einen die entsprechenden Forderungen der ungarischen Minderheitenparteien in Rumänien, die ungarische Außenpolitik sowie die europäischen Rahmenbedingungen miteinbezogen, zum anderem Erfolgsfaktoren aus schon etablierten Selbstverwaltungsmodellen – wie etwa Südtirol oder Katalonien – extrahiert und eingebunden werden. Wie sich herausstellte, ergab die Vielzahl der bis heute vorgelegten Autonomiekonzepte der ungarischen Minderheit kein klares, einheitliches Bild, auf dem man hätte ansetzen können. Zudem zeigten schon die ersten Ergebnisse der Arbeit, dass weder die strukturellen Rahmenbedingungen noch das Handeln der Akteure einer Umsetzung dienlich sind: Auf der einen Seite stehen der Autonomieforderung vehementer Widerstand von rumänischer Mehrheitsgesellschaft und Parteien, fehlende Unterstützung durch die europäischen Institutionen und mangelnde Rechtsstaatlichkeit gegenüber. Auf der anderen Seite hat bislang weder das Handeln der ungarischen Minderheitenparteien noch das Ungarns als Mutterstaat die Umsetzung des Autonomievorhabens oder zumindest eine dafür wichtige Weichenstellung befördert. So gingen sowohl bei der Wende von 1989 als auch beim EU-Beitritt Rumäniens im Jahr 2007 zwei bedeutende Chancen ungenutzt vorüber.

Vor diesem Hintergrund verlagerte sich der Fokus der Arbeit auf die Frage, welche möglichen Perspektiven für die Schaffung einer ethnisch ungarischen autonomen Region in Rumänien überhaupt bestehen. Als Untersuchungssetting wurde dafür eine Fallstudie mit ergänzenden Experteninterviews gewählt. Das Vorhaben stand dabei zum einen vor der Herausforderung, eine komplexe Gemengelage um die Thematik aus strukturellen Gegebenheiten (Vorgeschichte, Rechtsrahmen, Europäisierung) und involvierten Akteuren (Mehrheits- und Minderheitsparteien, ungarische Regierung)[11] analytisch greifbar zu machen. Zum anderen begrenzte die hoch kontrovers geführte Debatte um eine Territorialautonomie scheinbar die Bereitschaft möglicher Interviewpartner, sich für eine

[9] Vgl. Kiss u. Barna (2012), S. 11, Tabelle 8.

[10] Der Begriff autonome Region (bzw. Territorialautonomie, Anm. d. Autors) meint nach Weller und Wolff regelmäßig die Übertragung exekutiver, legislativer und judikativer Kompetenzen von einer Zentralregierung an eine autonome, regionale Einheit, die es der begünstigten ethnischen Gruppe ermöglicht, ihren Zielen (z. B. Wahrung der Identität, Kultur, Wirtschaft, Anm. d. Autors) unabhängig nachzugehen (vgl. Weller u. Wolff, 2005a, S. 12); für eine detaillierte Diskussion s. Kapitel 2.2.3.

[11] Vgl. Kapitel 2.6.2.2, Abb. 5.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00412

entsprechende Studie zur Verfügung zu stellen.[12] Um die Ausgangssituation zu erfassen und daraus mögliche Perspektiven für die Forderung abzuleiten, befasst sich das Projekt im ersten Teil der Analyse mit den strukturellen Rahmenbedingungen, wie dem historischen Hintergrund des Konflikts, der aktuellen Diskussion um Minderheitenschutz und Autonomie in Rumänien, den rechtlichen Aspekten sowie der Europäisierung. Im zweiten Teil geht es auf die Rollen und Positionen der hierbei involvierten Akteure ein, sprich der rumänischen Parteien, der ungarischen Minderheitenvertreter sowie der ungarischen Regierung.

Der Untersuchung vorangestellt wird ein **theoretischer Rahmen**, welcher das Forschungsthema und die Forschungsregion eingrenzt und wichtige Fachbegriffe erläutert. Daneben wird hier ein Maßstab zur Bewertung der gewonnenen Daten der Arbeit entwickelt, basierend auf Mindeststandards und Erfolgskriterien bereits funktionierender Autonomiegebiete, sowie ein Analyseraster aufgestellt. Darüber hinaus wird an dieser Stelle, anhand eines Überblicks über die einschlägige Forschungsliteratur, die zu füllende Forschungslücke des Projekts aufgezeigt. Weiterhin wird zur Klärung der Forschungsperspektive und angesichts der komplexen Konstellation an Akteuren und Rahmenbedingungen auf den Ansatz der Multilevel-Governance zurückgegriffen und dieser auf die Thematik übertragen. Dem folgt schließlich eine Erläuterung der angewandten Methodik der Datensammlung und -analyse sowie der Beschränkungen des Projekts.

An die Ausführungen zum theoretischen Rahmen schließt im ersten Teil der Untersuchung die Behandlung der **strukturellen Rahmenbedingungen** der Autonomieforderung an. Dabei wird zunächst ein Überblick über die *Entwicklung der interethnischen Beziehungen* in Siebenbürgen vom späten Mittelalter bis heute gegeben, der als Grundlage der Analysefrage dem Hintergrundwissen und besseren Verständnis der heutigen Probleme dienen soll. Unter anderem wird dabei auf die internen wie externen Faktoren der Auseinanderentwicklung der ungarischen und rumänischen Bevölkerung sowie des Entstehens der Nationalitätenfrage in der Region eingegangen und es werden die unterschiedlichen Perspektiven der Ethnien geschildert. Dem folgt ein Überblick über den aktuellen *Status quo des interethnischen Verhältnisses* sowie der Diskussion um Minderheitenschutz und Autonomie in Rumänien. Dieser umfasst wichtige Einflussfaktoren wie Staatstradition, Territorialverständnis und Ideologie, Identität und Fremdwahrnehmung, Medien und Bildung sowie konträre Perspektiven zum Minderheitenschutz, aber auch Aspekte wie Ethno- und Symbolpolitik, die Autonomiefrage im Rahmen des Prozesses der Dezentralisierung/Regionalisierung sowie schließlich die herrschende politische Kultur in Rumänien. Hierauf wird auch der *minderheitenschutzrelevante Rechtsrahmen* von europäischem und nationalem Recht in Rumänien behandelt. Bei den internationalen Regelungen sind dies jene der KSZE, der

[12] Vgl. Kapitel 2.6.3.1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.0413

OSZE, des Europarats und der EU. Bezüglich des rumänischen Rechts wird hingegen zunächst auf prinzipielle Auffassungen wie den ethnopolitischen Staatsbegriff und das individualrechtliche Rechtskonzept eingegangen, um erst dann minderheitenrelevante bzw. -spezifische Rechte und Schutzmaßnahmen sowie institutionelle Regelungen zu erörtern. Der rumänische Rechtsrahmen wird schließlich einer kritischen Bewertung im Lichte europäischer Kriterien sowie weiterer Beobachter unterzogen. Weiterhin wird die Rolle des Rahmensystems der *Europäisierung* kritisch betrachtet. Dies betrifft die Effektivität bzw. die Probleme der EU-Beitritts-Konditionalität und -umsetzung, die Wahrnehmung des europäischen Minderheitenschutzes, neue (regionalpolitische) Wege der Einflussnahme auf EU-Ebene sowie die minderheitenpolitische Haltung der europäischen Institutionen. Beleuchtet wird hier nicht zuletzt auch die Qualität europäischer bzw. internationaler Standards im Minderheitenschutz.

Der zweite Teil der Untersuchung widmet sich den maßgeblich involvierten **Akteuren**. Den Anfang bilden hier die *rumänischen Parteien*, deren Einstellungen gegenüber den Forderungen der Minderheit in einem Überblick von 1990 bis 2017 untersucht werden. Dem folgt eine Untersuchung der Entwicklung und Rolle der *Parteien der ungarischen Minderheit*, beginnend mit der Minderheitenpolitik der UDMR[13] über die Diversifizierung des Parteienspektrums aufgrund der Autonomiediskussion bis zur Darstellung der unterschiedlichen Autonomieansätze. Darüber hinaus werden die Aktivitäten der Organisationen auf europäischer Ebene bewertet sowie taktische und strategische Fehler der Minderheitenvertreter bei der Verfolgung der Autonomieforderung behandelt. Schließlich wird auch die Rolle der *ungarischen Außenpolitik* untersucht. Dies beinhaltet im Wesentlichen einen Überblick über die Außenpolitik ungarischer Regierungen von Trianon bis 2018 und die Erörterung der grundsätzlichen Ausrichtung sozialistischer wie konservativer Administrationen. Näher betrachtet wird hierbei das Vorgehen der Orbán-Regierungen seit 2010, insbesondere das Staatsbürgerschaftsgesetz und diplomatische Konflikte mit Rumänien, darunter besonders die Streitigkeiten um die Themen Szeklerflagge und Autonomie. In diesem Zuge werden auch wahltaktische Aspekte, das außenpolitische Auftreten Ungarns sowie sonstige internationale Einflussfaktoren behandelt, darunter die Moldawien-Frage oder solche der aktuellen Geopolitik.

Im Anschluss an die empirische Analyse erfolgt im letzten Teil der Arbeit eine **Aus- und Bewertung** der Fallstudie. Im Lichte des im Theorieteil aufgestellten Analyserasters wird anhand der gefundenen Erkenntnisse zunächst die Erfüllung der rechtlichen und soziopolitischen Kriterien funktionierender autonomer Regionen bewertet. Darauf baut

[13] Demokratische Union der Ungarn in Rumänien (ung. RMDSZ), die dominante und bedeutendste der ungarischen Minderheitenparteien in Rumänien.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00414

schließlich eine perspektivische Einschätzung der Möglichkeiten für eine Umsetzung einer ethnisch ungarischen autonomen Region in Rumänien auf. Das Schlusskapitel fasst diese Erkenntnisse nochmals zusammen und zeigt Möglichkeiten für die Verbesserung des Analyserasters auf. Gestützt darauf wird auch der zukünftige Forschungsbedarf umrissen.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00415

2 Theoretischer Rahmen

Im Kern dieses Forschungsvorhabens steht die Frage nach möglichen Perspektiven für die die Forderung nach einer ethnisch ungarischen autonomen Region in Rumänien. Hierfür befasst sich das Projekt mit den Rahmenbedingungen für dieses Anliegen sowie den Rollen und Positionen der hierbei involvierten Akteure. Um das Vorhaben fassen und durchführen zu können, bedarf es weiterhin Erläuterungen bzw. Eingrenzungen zum Forschungsthema und zur Forschungsregion sowie zu den verwendeten Fachbegriffen, eines Maßstabs, anhand dessen sich die Forschungsdaten des Projekts bewerten lassen, einer Forschungsperspektive sowie einer Beschreibung der angewendeten Methodik, die die Sammlung der erforderlichen Daten ermöglicht. Auf diese Punkte soll vorliegendes Kapitel nun Antworten liefern.

Zunächst wird das Forschungsfeld durch die Klärung und Abgrenzung einschlägiger Konzepte und Termini abgesteckt, ergänzt durch eine kurze Beschreibung der Region Siebenbürgen einschließlich dessen Geographie, Demographie und bedeutenden Akteure. Hierauf wird mittels eines Überblicks über die existierende Literatur zum Themenkomplex Minderheitenschutz und Autonomie die zu füllende Forschungslücke aufgezeigt. Daran knüpft eine Erläuterung zur Forschungsmethodik an, die das Projekt theoretisch einfasst, Mindeststandards funktionierender Autonomiegebiete bzw. deren Erfolgskriterien festhält und basierend darauf ein Analyseraster aufstellt. Im Rückgriff auf den Ansatz der Multilevel Governance wird dann die Forschungsperspektive des Projekts fixiert und auf die Thematik übertragen. Dem folgt eine Beschreibung der verwendeten Methode der Datensammlung. Nicht zuletzt wird hier auch auf die methodischen, fachlichen und praktischen Beschränkungen des Projekts eingegangen.

2.1 Ethnische Gruppen und Minderheiten

Zur theoretischen Präzisierung bedarf es zunächst einer Definition und Erklärung der in der Arbeit verwendeten, einschlägigen Begrifflichkeiten. Dies soll im Folgenden geleistet werden.

Eine *ethische Gruppe* ist nach Smith „ein Typ kultureller Einheit, der sich auf einen Abstammungsmythos und historisches Gedächtnis stützt, und der sich durch eine oder mehrere kulturelle Eigenheiten wie Religion, Bräuche, Sprache oder Institutionen abgrenzt“[14]. Ethnische Gruppen zeichnen sich also durch einen gemeinsamen Namen und Ursprungsmythos, eine geteilte Geschichtserinnerung, eigenständige Kulturmerkmale, die Bindung an ein spezifisches Heimatland und Zusammengehörigkeitsgefühl aus.[15]

Aufgrund der sehr großen Breite an möglichen Eigenschaften, gestaltet sich die exakte Definition des Begriffs *Minderheit*, auch hinsichtlich internationaler Verträge, als äußerst

[14] S. Smith, Anthony (1991): National Identity, London: Penguin, S. 20, zitiert nach Weller u. Wolff (2005a), S. 4.
[15] Vgl. a. a. O., S. 21, zitiert nach Weller u. Wolff (2005a), S. 4.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00416

schwierig.[16] Capotorti beschreibt Minderheiten in seiner, von der UN übernommenen[17] Definition folgendermaßen:

> *„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 explicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their cultures, traditions, religion or language.“*[18]

Nach Benedikter sind drei situative Merkmale von Minderheiten zu beachten, die wesentliche Auswirkungen auf das Verständnis von und den Umgang mit Minderheitenkonflikten haben, nämlich die ethnografische Struktur des betroffenen Landes, die etwaige Unterstützung durch einen sogenannten Kin-State (Bruderstaat) und das Siedlungsmuster der Minderheit. Nicht zuletzt bestimmen die Anzahl der involvierten Akteure und die Komplexität der Situation auch die Art und Herausforderungen der Maßnahmen zur Lösung des Konflikts.[19]

Die *ethnografische Struktur* ist insofern von Belang, als dass sie auch den kulturellen Pluralismus eines Staates beeinflusst. Hierbei lassen sich in Europa Nationalstaaten und multinationale Staaten unterscheiden. Der Nationalstaat ist auf die Mehrheitsbevölkerung ausgerichtet, die sich als sogenannte „Titularnation“ sieht ohne Einbezug davon abweichender, kleinerer Gruppen. Der multinationale Staat hingegen – wie z. B. in der Schweiz, Belgien oder Bosnien-Herzegowina – konstituiert sich aus zwei oder mehreren Bevölkerungsgruppen. Während im ersteren Fall insbesondere bei größeren Minderheiten das Konfliktpotential höher ist und Konflikte zwischen Zentralstaat und Minderheiten auftreten, entfachen sich solche im letzteren eher zwischen den verschiedenen Gruppen.[20]

Weiterhin ist die Situation von Minderheiten mit *Kin-States* gesondert zu betrachten. Dabei handelt es sich um Staaten, die „die Sprache, Kultur, Geschichte und andere Merkmale mit einer bestimmten Minderheit teilen und bereit sind, sich für den Schutz ihrer Rechte und Interessen im Nachbarland einzutreten“[21].
Kin-State-Politik kann in drei Ziele unterteilt werden: Diese sind *erstens* die (kulturelle, sozioökonomische und institutionelle) Stärkung ko-ethnischen Gemeinschaften im Ausland, *zweitens* die Förderung grenzüberschreitender (sozialer, ökonomischer, kultureller)

---

16 Vgl. Benedikter (2008), S. 8.
17 Nämlich von der UN Kommission für Menschenrechte und UN Generalversammlung.
18 S. Lapidoth (1997), S. 10 f. Anmerkung: Immigrierte „neu angesiedelte“ Minderheiten können sich nach herrschender Meinung nicht auf den Schutz nationaler Minderheiten berufen (vgl. Benedikter, 2008, S. 8). Der im Folgenden verwendete Minderheitenbegriff bezieht sich daher nur auf historische, territorial verwurzelte Minderheitengruppen (zur Diskussion s. Benedikter, 2008, S. 15).
19 Vgl. Benedikter (2008), S. 13.
20 Vgl. Benedikter (2008), S. 12.
21 S. Benedikter (2008), S. 13; vgl. auch Riedel (2012), S. 60.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.10.0417

Austausches und *drittens* die Befähigung von Ko-Ethnien zum Wechsel in den Kin-State (durch vereinfachte Einbürgerungsbedingungen).

Die Maßnahmen zum Erreichen dieser Ziele sind unterschiedlich. Maßnahmen der Außenpolitik und Diplomatie sind *indirekt*, wie etwa bilaterale Verträge, die Komponenten des Minderheitenschutzes enthalten, oder etwa die Beeinflussung entsprechender internationaler Gesetzgebung, z. B. die der EU. Andere Maßnahmen hingegen beziehen sich *direkt* auf die Förderung der jeweiligen Minderheit im Ausland. Darunter sind vor allem Gesetze zu nennen, die auf Unterstützung in Unterricht, Wirtschaft und Kultur abzielen, und solche, die Angehörigen der jeweiligen Minderheit die vereinfachte Einbürgerung ermöglichen.[22] Nach Meinung Vargas sind solche innerstaatlichen gesetzlichen Maßnahmen rechtmäßig:

> *„Such legislation can be regarded as legitimate even in cases when the protection of a national minority is exemplary in their home-state, since measures by the kin-state may sometimes put a brake to natural assimilation; this is regarded as constituting legitimate care and conforms to international regulations on minority protection.“*[23]

Ein grenzübergreifender Einsatz für die Minderheit, gerade wenn er von dieser aktiv angeregt wird, wird von den souveränen Titularnationen jedoch oft kritisch und als Zeichen der Illoyalität der Minderheit gesehen. Hierdurch wird nicht nur die Zahl der am ethnischen Konflikt beteiligten Parteien erweitert, sondern auch das Konfliktpotential erhöht: Schließlich birgt jede Verschlechterung der Mehrheits-Minderheits-Situation auch direkte Auswirkung auf die bilateralen Beziehungen.[24]

Letztlich spielt auch die *territoriale Frage* des „Heimatlands“ für das interethnische Verhältnis eine Rolle, die eine subjektive und eine objektive Dimension aufweist. Während sich Erstere zunächst nur auf die eigentliche Siedlungsstruktur bezieht, ist bei Letzterer der symbolische Wert einer Region für die Ethnie von Bedeutung: Als „Ursprungsort“ gemeinsamer Herkunft herrscht hier eine besondere regionale Bindung bzw. Identifikation vor, d. h. ein Ort von zentraler Bedeutung für die Ausübung zukünftiger Selbstbestimmung und Forderungen nach territorialer Autonomie. Dies drückt sich oft auch in der Namensüberschneidung von Region und ethnisch-nationaler Minderheit aus, etwa bei den Katalanen, Basken oder Südtirolern. Auch die territoriale Frage birgt Konfliktpotential: Beanspruchen sowohl Mehrheits- als auch Minderheitsbevölkerung mit Berufung auf die Historie dasselbe „angestammte“ Land, reagieren Staaten häufig mit verstärkter Kontrolle der Region.[25]

---

22 Vgl. Csergö (2011).
23 Vgl. Varga (2004), S. 474.
24 Vgl. Benedikter (2008), S. 13 f.
25 Vgl. Benedikter (2008), S. 12 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00418

2.2 Warum Minderheitenrechte? – Rechtsformen des Minderheitenschutzes

Angehörige von Minderheiten haben, so Vizi, eine eigene Auffassung vom Staat, ihrer Rolle darin und ihrer Beziehung zur Mehrheit – ein Umstand, dem in Mehrheitsgesellschaften kaum Rechnung getragen wird. Gerade zur Kompensation dieses Nachteils ist nicht nur ein Recht der demokratischen Artikulation des eigenen Standpunkts begründet, sondern auch die Notwendigkeit, die eigenen Geschicke lenken zu können. Soll die Teilnahme über die einfache Artikulation des Standpunktes hinausgehen – wie international betont wird – führt dies unmittelbar zur Frage nach wie auch immer gearteten Möglichkeiten, die eigene Identität zu wahren.[26] Nicht zuletzt scheint ein Ungleichgewicht zwischen Mehrheit und Minderheit auf, da sich das Handeln der Mehrheit immer stärker auswirkt als das der Minderheit.[27] Minderheitenschutz kann hierfür kompensierend wirken.

Nun sieht der (National-)Staat jedoch, so Kuppe, vordergründig „lediglich allgemein-einheitliche Rechte für die Bürger [vor] und [gibt] somit [vor] ‚kulturell farbenblind' zu sein"[28]. Genau hier baut sich das in der Einleitung der Arbeit erwähnte Spannungsfeld zwischen dem Allgemeingültigkeitsanspruch der Menschenrechte (das auch für Minderheiten gilt) und der Souveränität des Staates auf. Wie lässt sich dies lösen?

Einen äußert stringenten Ansatz hierfür liefert Kymlicka, indem er die Kompensation des genannten Ungleichgewichts durch Minderheitenschutz bzw. ethnische Autonomie normativ legitmiert.[29] Er geht zunächst von der Beobachtung aus, dass kulturelle Identität eine legitime Eigenschaft des Menschen ist, deren Wahrung und Reproduktion – für die jeweils dominante Kultur – durch den Staat übernommen wird.[30] Tatsächlich fördert, wie Kymlicka nachweist, ein jede staatliche Ordnung die Bedürfnisse und Identitäten spezifischer ethnischer bzw. nationaler Gruppen. Dieser kulturelle bias, d. h. die Bevorzugung ausgewählter kultureller Identität durch den Staat, stellt gleichzeitig eine Benachteiligung – sprich Diskriminierung (Anm. d. Autors) – der ausgenommenen Gruppen dar. Um diese „Schieflage" auszugleichen, müsse der Staat hierfür entsprechende Maßnahmen treffen (um auch die Reproduktion und Wahrung der ausgenommenen Gruppen zu gewährleisten, Anm. d. Autors).[31]

Erste Minderheitenrechte im Rahmen des Völkerrechts – entstanden als Ausgleich für die Entstehung nationaler Minderheiten durch die neuen Grenzziehungen der Friedensverträge nach dem Ersten Weltkrieg – scheiterten an effektiven Sanktionsmöglichkeiten und der Umsetzungswilligkeit der betroffenen Staaten. Die Begründung von Minderheitenschutz lässt sich direkt auf den allgemeinen Menschenrechte, die in Europa 1950 in Art. 14 der

---

[26] Vgl. Vizi (2013), S. 28.
[27] Vgl. Interview 10-1.2.
[28] S. Kuppe (2004), S.53.
[29] Vgl. Kymlicka (1995).
[30] Vgl. Salat (2014), S. 129.
[31] Vgl. Kuppe (2004), S.53 f.; zur Diskussion des Ansatzes s. a. Kymlicka (1995), Kymlicka u. Rubio Marín (1999) u. Kuppe (2004) S. 51-54.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00419

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)[32] verankert wurden. Erst mit dem blutigen Auseinanderfallen Jugoslawiens bzw. der Auflösung der Sowjetunion wurde Minderheitenschutz auch als Mittel der Friedenssicherung erkannt und Maßnahmen getroffen.[33]

Der Minderheitenschutz kennt verschiedene Formen und Abstufungen von Minderheitenrechten. Zu diesen gehören der Gleichheitsgrundsatz, die Nicht- bzw. Antidiskriminierung, Individual- und Kollektivrechte sowie die Autonomie. Bevor dezidiert auf das Konzept der Autonomie eingegangen wird, soll im Folgenden – basierend auf der Übersicht von Gruber – auch ein kurzer Überblick über die rechtlichen Schutzmöglichkeiten für Minderheiten geschaffen werden.[34] Im Wesentlichen lassen sich drei Ebenen mit unterschiedlichen Schutzstufen unterteilen (s. Abb. 1):

- Die *unterste Ebene* entspricht der Unterlassung von Diskriminierung durch den Staat, d. h. die Pflicht zur Gleichbehandlung der Minderheitenangehörigen. Prinzipiell stellt sich hier die Frage nach der Möglichkeit einer positiven Diskriminierung, d. h., ob der Staat Maßnahmen ergreifen soll, die u. U. der Gleichbehandlung zuwiderlaufen. Dem Staat obliegt es zudem, die Minderheitenangehörigen durch passive und aktive Maßnahmen der Nichtdiskriminierung und Antidiskriminierung vor Privatpersonen zu schützen.
- Die *mittlere Ebene* bilden minderheitenspezifische Rechte, bei denen zwischen niedrigeren individuellen und den höher angesiedelten, kollektiven Rechten unterschieden werden kann. Zu den individuellen Rechten zählen z. B. Sprachgebrauch, Vertretung in Ämtern, Selbstdefinition oder Namensführung. Die Kollektivrechte hingegen sind rechtlich problematischer, da die Minderheiten (als Rechtssubjekt) durch das Fehlen einer einheitlichen Minderheitendefintion schwierig zu bestimmen ist.
- Die *oberste Ebene* bilden schließlich Autonomieregelungen, welche gegenüber den darunterliegenden Ebenen der jeweiligen Minderheit ein deutliches Mehr an Rechten und Möglichkeiten bieten.[35] Dies ist auch für die vorliegende Arbeit wichtig: Autonomien stellen den letzten, sprich höchsten Grad des Minderheitenschutzes dar. Um die Situation der Autonomiebestrebungen bewerten zu können, muss auch die Erfüllung der unteren Ebenen beachtet werden. Wie die Entwicklung des Minderheitenschutzes in Rumänien seit 1990 zeigt[36], muss ein möglicher Weg zu Autonomie als schrittweiser Prozess der Weiterentwicklung und des Ausbaus des Minderheitenschutzes betrachtet werden.

---

[32] Vgl. dejure.org (2018).

[33] Vgl. Hofmann (2017); vgl. a. Kapitel 5.1.3.; 1995 folgte diesbezüglich noch das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten sowie die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen.

[34] Die Zusammenfassung stützt sich auf die detaillierte Ausarbeitung von Gruber (2015), S. 71-78 inkl. der dort verwendeten Basisliteratur.

[35] Vgl. Gruber (2015), S. 71, basierend auf Küpper (2013).

[36] Vgl. auch die Ausführungen von Salat (2014) zu autonomieähnlichen Rechten in Kapitel 5.2.2 bzw. die durch die Regierungsbeteiligung der UDMR graduell erzielten Verbesserungen im Minderheitenschutz (Kapitel 8).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00420

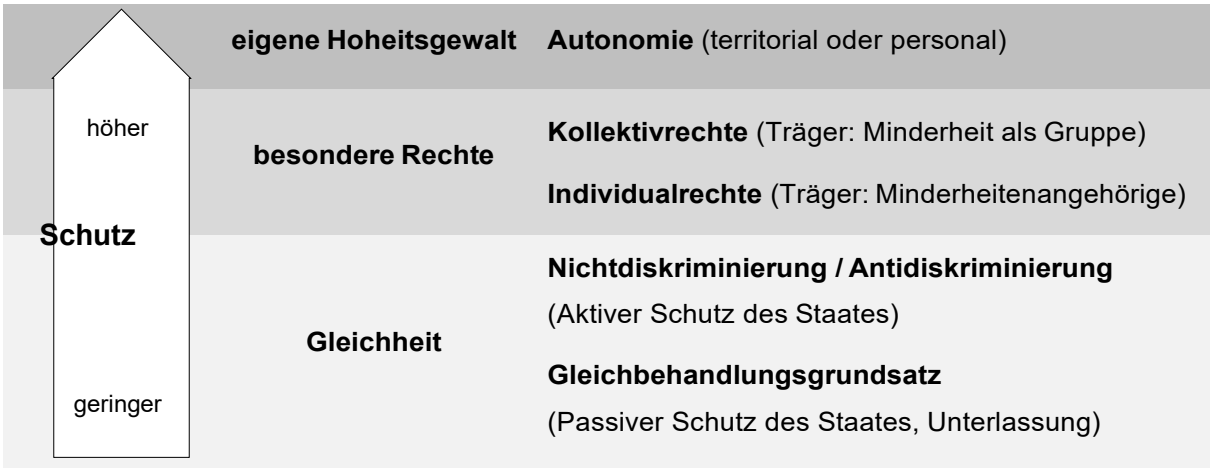


Abb. 1: Hierarchie des Minderheitenschutzes bei Gruber (2015)[37]

2.2.1 Individual- und Kollektivrechte

Wie sich auch im Kapitel über den Minderheitenschutz in Rumänien zeigen wird[38], spielen zwei grundlegende Formen von Minderheitenrechten eine bedeutende Rolle, nämlich Individual- und Kollektivrechte:

Individualrechte, also alle allgemeinen Freiheitsrechte, beziehen sich auf Individuen als Rechtsträger und können daher – als Nukleus des Menschenrechts – natürlich auch von Angehörigen von Minderheiten eingefordert werden. Darüber hinaus gibt es auch minderheitenspezifische Normen, etwa im Bereich der Namensführung in der Minderheitensprache. Die Inanspruchnahme minderheitenspezifischer Rechte bleibt durch die fehlende einheitliche Definition allerdings problematisch und muss durch Einzelfallprüfung ermessen werden. Bei *Kollektivrechten* ist der Rechtsträger die jeweilige Minderheit an sich. Damit diese ihre Identität und ihren Bestand bewahren kann, geht ihr Schutz über den der Individualrechte hinaus. Kollektivrechte sind völkerrechtlich nicht anerkannt, werden aber verstärkt diskutiert. Auch bei ihnen führt die fehlende, einheitliche Minderheitendefinition zu großen Problemen.[39]

Spezifisch für den Minderheitenschutz ist, dass Individualrechte kollektiv ausgeübt werden müssen, damit der Identitätsschutz der Minderheit als Ganzes ermöglicht wird. Im Gegensatz zu im Völkerrecht verankerten individuellen Menschenrechten, kann der Schutz durch Kollektivrechte nur sehr behutsam und nur auf politischer Ebene in einem Staat angestoßen werden. Durch dessen „Souveränitätsgrenze“ behält der Staat den breitesten Handlungsspielraum. Eine direkte Einmischung von außen bezüglich gruppenspezifischer Rechte ist nur bei Vorliegen eines vertraglichen Regelwerkes möglich.[40]

---

37 Vgl. Gruber (2015), S. 72.
38 Vgl. Kapitel 5.
39 Vgl. Gruber (2015), S. 72 ff., basierend auf: Brunner (1996), Brunner (1999) u. Jaeckel (2005).
40 Vgl. Kugelmann (2001), S. 264 ff.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.20421

2.2.2 Positive und negative Diskriminierung im Minderheitenschutz

Weiterhin kann zwischen negativer und positiver Diskriminierung im Minderheitenschutz unterschieden werden. Der Unterschied richtet sich hierbei nach der Art des Umgangs eines Staates mit seinen Minderheiten: *Negativer Minderheitenschutz* zielt auf ein Unterlassen diskriminierender Handlungen durch den Staat. Der Staat ist an dieses Verbot gebunden, um die Minderheiten zu schützen. Betroffen sind im Kern die traditionellen, individuellen Menschenrechte wie die Meinungs- oder Versammlungsfreiheit. Durch *positive Diskriminierung* sollen hingegen Minderheiten in ihrer kulturellen Entfaltung unterstützt und vor eine etwaige Assimilierung durch die Mehrheit mittels staatlicher Maßnahmen direkt unterstützt werden. Diese Sonderstellung der Angehörigen der Minderheit gegenüber den restlichen Staatsbürgern führt zu einem Konflikt mit dem Gleichheitsgebot bzw. Diskriminierungsverbot und hat auch finanzielle Schranken. Folgt man dem Grundsatz der Gleichheit, nachdem Gleiches gleich zu behandeln ist, müsste eigentlich Ungleiches auch ungleich behandelt werden. Hierauf ließe sich eine Pflicht zur Unterstützung von Minderheiten ableiten. Während Förderungspflichten von Seiten des Staates international i. d. R. abgelehnt werden, sind Handlungspflichten in europäischen Abkommen eingebunden.[41]

2.2.3 Autonomie

Grundsätzlich können zwei rechtliche Ausgangspunkte voneinander abgegrenzt werden, auf denen sich Autonomieforderungen begründen lassen könnten: Auf der einen Seite das Recht auf Teilhabe, in einem weitestgehenden Verständnis über die Repräsentanz hinaus als Selbstverwaltung oder Autonomie, auf der anderen Seite das beschränkte Verständnis des Rechts auf Selbstbestimmung.[42] Auch angesichts zunehmender Regionalisierung und Föderalisierung[43] haben sich Autonomiekonzepte weltweit als ein mögliches Instrument zur Lösung ethnischer Spannungen etabliert.[44] Deren „wertvollste Eigenschaft [ist] die Chance, Konfliktlösungen zu erlauben, ohne bestehende Staaten aufbrechen zu müssen“[45] und gleichzeitig die „ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Eigenständigkeit“[46] einer Minderheit zu gewähren. Aufgrund seiner mannigfaltigen Ausgestaltungsmöglichkeiten und seines Umfangs konnte für den Begriff jedoch bislang weder von Wissenschaft noch Rechtspraxis eine einheitliche, klar beschriebene und breit akzeptierte Definition gegeben werden.[47]

---

41 Vgl. Gruber (2015), S. 75 f.; für eingehendere Details hierzu s. Hummer (2011) u. Kaiser (2005).
42 Vgl. Vizi (2014), S. 27.
43 Vgl. Lapidoth (1997), S. 23.
44 Vgl. Meinert (2003), S. 3.
45 S. Benedikter (2012), S. 31.
46 S. Benedikter (2012), S. 22.
47 Vgl. Ghai u. Woodman (2013), S. 5; Weller u. Wolff (2005a), S. 11; Benedikter (2008), S. 8; Lapidoth (1997), S. 28; Potier (2001), S. 4.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00422

Nach Lapidoth haben sich vier wesentliche Kategorien von Autonomiebestimmungen etabliert, nämlich Autonomie als Recht zur *freien Ermessensentscheidung* in bestimmten Themen, Autonomie als Synonym für *Unabhängigkeit* oder aber *Dezentralisierung* sowie schließlich Autonomie als *Befugniskatalog* im ausschließlich legislativen, administrativen und judikativen Bereich. Letztere Bestimmung meint die „politische Autonomie" in Abgrenzung zur bloßen Verwaltungsautonomie[48]: Im Minderheitenrecht läuft der Begriffsinhalt von Autonomie „auf ‚begrenzte Selbstregierung' hinaus, die von Selbstverwaltung (ohne echte Gesetzgebungskompetenz) bis hin zur völligen politischen Eigenständigkeit ohne staatliche Unabhängigkeit reicht"[49]. Letztere Bestimmung soll nun näher beleuchtet werden.

Benedikter führt das Wesen des Begriffs anhand der Autonomiedefinitionen sieben anerkannter Wissenschaftler des Feldes auf: Nordquist beschreibt sie als „ein Gebiet mit einem höheren Grad an Selbstregierung als jede andere vergleichbare Gebietseinheit eines Staats"[50]. Lapidoth definiert Autonomie als „ein Instrument zur Machtstreuung, um bei Aufrechterhaltung der Einheit eines Staats die Vielfalt innerhalb der Bevölkerung zu erhalten"[51]. Für Hannum ist Autonomie „ein Begriff, der das relative Ausmaß an Unabhängigkeit einer spezifischen Einheit innerhalb eines souveränen Staates beschreibt"[52]. Ghai sieht sie als „ein Instrument, das ethnischen oder anderen Gruppen, die eine eigene Identität beanspruchen, die direkte Kontrolle über bestimmte Angelegenheiten verschafft, während das umfassendere Staatswesen die Befugnisse allgemeinen Interesses wahrnimmt"[53]. Heintze betrachtet den Begriff aus der Perspektive des internationalen Rechts. In diesem bedeute „Autonomie, dass ein Teil oder eine territoriale Einheit eines Staats befugt ist, sich in bestimmten Bereichen selbst zu regieren, indem es Gesetze und Regelungen in Kraft setzt, ohne jedoch einen eigenen Staat zu gründen"[54]. Für Legaré und Suksi schließlich setzt Territorialautonomie „die Gewährung exklusiver legislativer Befugnisse an ein entscheidungsbefugtes Organ einer territorial definierten Einheit voraus"[55].

Nach Weller und Wolff ergibt sich dennoch eine alle Definitionen übergreifende Gemeinsamkeit, nämlich die Übertragung bestimmter Kompetenzen von einer Zentralregierung an eine autonome Einheit. In der praktischen Umsetzung enthielten diese Autonomieregelungen einen Mix exekutiver, legislativer und judikativer Kompetenzen unterschiedlichen Ausmaßes, der es der ethnischen Gruppe ermögliche, die eigenen Ziele unabhängig zu verfolgen.[56] Wesentlich ist dabei aber auch, dass nicht nur die restlichen

---

48 Vgl. Lapidoth (1997), S. 33.
49 S. Benedikter (2012), S. 20.
50 S. Nordquist (1998), S. 63 f., zitiert nach Benedikter (2012), S. 20.
51 S. Lapidoth (1997), S. 51, zitiert nach Benedikter (2012), S. 20.
52 S. Hannum (1996), S. 8, zitiert nach Benedikter (2012), S. 20.
53 S. Ghai (2000a), S. 484, zitiert nach Benedikter (2012), S. 20 ff.
54 S. Heintze (1998), S. 7, zitiert nach Benedikter (2012), S. 22.
55 S. Legaré u. Suksi (2008), S. 144, zitiert nach Benedikter (2012), S. 22.
56 Vgl. Weller u. Wolff (2005a), S. 12.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.20423

Kompetenzen beim Trägerstaat[57] verbleiben, sondern die jeweilige autonome Region i. d. R. im internationalen Recht nicht über den Status einer eigenen Rechtspersönlichkeit verfügt.[58] Entgegen der weitverbreiteten Annahme und trotz mannigfaltiger gegenteiliger Beispiele fördert Autonomie keine Sezession. Stattdessen versöhnt sie die Minderheit mit dem Staat und schwächt den Anreiz der Abspaltung, indem sie das ethnische Bewusstsein abmildert und moderate Strömungen stärkt. Die Verweigerung hingegen fördert Unzufriedenheit, Abspaltungsstimmung und die radikale Stimmen.[59]

2.2.3.1 Formen von Autonomie: Territorial- und Kulturautonomie

Es lassen sich zwei grundlegende Autonomieformen unterscheiden, nämlich territoriale und nicht-territoriale Autonomie (Kulturautonomie). Während sich territoriale Autonomie vor allem bei kompakten ethnischen Gruppen mit exklusivem bewohntem Territorium anbietet, kommt nicht-territoriale Autonomie eher bei verstreut lebenden ethnischen Gruppen zur Anwendung.[60]

In einer *Kulturautonomie* gewährt der Staat den Angehörigen einer ethnischen Minderheit, unabhängig von ihrem Siedlungsort, die Möglichkeit, ihre Rechte über eigene Institutionen, i. d. R. im Bereich der Religion, Sprache, Kultur und Bildung, nach eigenem Ermessen, aber innerhalb der Gesetze des Staates, zu schützen und umzusetzen. Die Entscheidung über die Angehörigkeit zur Minderheit obliegt dem Individuum selbst.[61] *Territorialautonomie* hingegen meint „die rechtskräftig beschlossene und rechtlich formell verankerte Übertragung eines Mindestmaßes an legislativen und exekutiven Befugnissen an eine Region (bzw. Gebietseinheit), die von demokratisch gewählten Institutionen ausgeübt werden“[62]. Wesentlich sind hierbei also nicht nur die Verwaltungsbefugnisse, sondern auch eine demokratisch gewählte, politische Vertretung der Region.[63]

Beide Autonomietypen haben Vor- und Nachteile. Einerseits schließt Territorialautonomie alle Bewohner einer autonomen Region ein, d. h. mitunter auch solche, die nicht der ethnischen Minderheit angehören und die sie eventuell als solche ablehnen. Andererseits können sich – insbesondere durch politische Intervention der Zentralregierung – die ethno-demografischen Mehrheitsverhältnisse einer Territorialautonomie durch Abwanderung zuungunsten der Minderheit ändern. Während der Vorteil der Kulturautonomie also in der Unabhängigkeit von einem bestimmten Territorium liegt, spiegelt sich ihre Beschränktheit im weiten Umfang der Befugnisse der Territorialautonomie wider, welche eben nicht nur

---

57 Der Staat, in dessen Rechtsordnung und Territorium sich die jeweilige Autonomie integriert ist.
58 Vgl. Benedikter (2012), S. 22.
59 Vgl. Ghai (2000b), S. 522.
60 Vgl. Weller u. Wolff (2005a), S. 13.
61 Lapidoth (1997), S. 37 f.; abgrenzbar wäre noch das Konzept der Personalautonomie, welches jedoch aufgrund seiner Ähnlichkeit zur Kulturautonomie oft mit dieser gleichgesetzt wird; mehr hierzu vgl. Blumenwitz (1995), S. 149 ff., zitiert nach Schnellbach (2011) S. 53.
62 S. Benedikter (2012), S. 24.
63 Vgl. Benedikter (2012), S. 24.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00424

kulturelle, sondern auch soziale und ökonomische Kompetenzen umfasst.[64] Territorialautonomie kann also neue „interne Minderheiten“ schaffen, Mitglieder der eigenen kulturellen Gemeinschaft ausschließen und wird darüber hinaus wegen der Bevorzugung (Ungleichbehandlung) eines (ethnischen) Teils der Bevölkerung kritisiert. Solchermaßen „können einige der Bedenken bestehen bleiben, die eine [Territorialautonomie eigentlich; Anm. d. Autors] lösen soll“[65].

2.2.3.2 Theoretische Abgrenzung und Unschärfe des Autonomiebegriffs

Schließlich kann Autonomie auch von anderen Formen territorialer Gewaltenteilung unterschieden werden. Neben den Regelungsformen wie *Reservaten*, *abhängigen Gebieten*, *freien Assoziationen* und der *regionalen Demokratie* sind dies die (*Verwaltungs-)Dezentralisierung* und die *Föderation* (Föderalismus).[66] Hinsichtlich des Kontexts dieser Arbeit erscheint es sinnvoll, zumindest letztere zwei Formen kurz abzugrenzen. *Dezentralisierung* meint demnach „die Übertragung von beschränkten Befugnissen vom Zentrum an die Peripherie, wobei die Kontrolle und politische Verantwortung jedoch größtenteils beim Zentrum verbleibt“[67]. Im Gegensatz zu Autonomien sind hier dezentrale Kompetenzen ohne Einverständnis der betroffenen Region durch die Zentralgewalt änder- bzw. revidierbar. Die Regierung behält also letzten Endes Kontrolle über die dezentralen Behörden.[68] *Föderation* hingegen beschreibt eine Struktur, die einen Staat in Regionen aufteilt, auf Basis einer Verfassung, die i. d. R. unterschiedliche Kompetenzen an Region und Staat funktional verteilt sind, wobei die Regionen an der Gesetzgebungsfunktion des Zentralstaats beteiligt sind. Staatsaufbauten mit Autonomie(n) unterscheiden sich dagegen nicht nur durch die fehlende Gleichrangigkeit der betreffenden Region bzw. Bundesstaaten[69], sondern auch durch die fehlende Teilhabe an den Angelegenheiten der Zentralgewalt sowie ihre dezidiert auf ethnischen Kriterien beruhende Etablierung.[70]

Es ist schwierig, den Autonomiebegriff im Rahmen des vorliegenden Forschungsfokus eindeutig zu fassen, da seine Verwendung – wie noch gezeigt wird – auch in der politischen Diskussion i. d. R. nicht konkret definiert wird, weder von den politischen Eliten noch den sonstigen Akteuren in Öffentlichkeit und Medien. Selbst wenn angenommen werden kann, dass in den meisten Fällen eine Territorialautonomie gemeint ist, so wird auch in diesen Fällen regelmäßig deren konkrete Ausgestaltung nicht dargelegt. Theoretisch schwingt der

64 Vgl. Lapidoth (1997), S. 39 f.
65 Vgl. Deets u. Stroschein (2005), S. 295.
66 Für eine ausführliche Abgrenzung und Übersicht siehe z. B. Benedikter (2012), S. 24 ff. bzw. Lapidoth (1997), S. 50 ff.
67 S. Benedikter (2012), S. 23.
68 Vgl. Benedikter (2012), S. 24.
69 Vgl. Benedikter (2012), S. 26.
70 Vgl. Lapidoth (1997), S. 50 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.20425

Begriff der Kulturautonomie mit, nicht zuletzt weil er gerade von den politischen Vertretern der ungarischen Minderheit – auch Aufgrund der verstreuten Siedlungsstruktur[71] – mitbedacht werden muss. Nach Meinung eines Experten ist der Begriff de facto ein „Buzzword“ in der politischen Diskussion geworden.[72] In vorliegender Arbeit wird trotz dieser Unschärfe auf den Begriff der Territorialautonomie bzw. der autonomen Region abgestellt.

2.3 Eingrenzung und Erläuterung der Forschungsregion

Historisch stellte in Alltagsgebrauch und politischer Praxis die Region Siebenbürgen (rum. Ardeal od. Transilvania; ung. Erdély) das etwa 57.000 km^2 umfassende Gebiet dar, das nördlich, östlich und südlich vom Karpatenbogen sowie westlich von der Großen Ungarischen Tiefebene eingefasst wurde. Der in dieser Arbeit verwendete Begriff Siebenbürgens als Teil Rumäniens bezieht sich hingegen auf das heutige, mit ca. 102.000 km^2 Fläche umfassendere Verständnis der Region. Dieses schließt auch das im Westen gelegene sog. Partium und einen Teil des Banats ein und grenzt damit an Ungarn und Serbien bzw. nördlich an die Ukraine (Abb. 2 u. 3).[73] Rumänien weist aktuell 41 Bezirke auf, die im Zuge einer Regionalreform nach aktueller Konzeption zu acht Verwaltungsregionen zusammengefasst werden sollen.[74]



Abb. 2: Geografische Lage Rumäniens (schwarz) inkl. Siebenbürgens (dunkelgrau) in Europa

[71] Vgl. Kapitel 2, Abb. 4.
[72] S. Interview 7-5.2.V.
[73] Vgl. Köpeczi (1990), S. XIII.
[74] Vgl. Kapitel 4.3.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00426

Die ethnisch ungarische Bevölkerung in Rumänien kann als ethnische Gruppe bezeichnet werden. Der rumänische Staat erkennt sie ferner als Minderheit an.[75] Hinsichtlich seiner ethno-demografischen Struktur weist Rumänien ferner eine Reihe weiterer Minderheiten auf. Diese spielen jedoch – außer der Gruppe der Ungarn, Roma und Sachsen – im (politischen) Alltag keine bzw. nur eine marginale Rolle.[76]

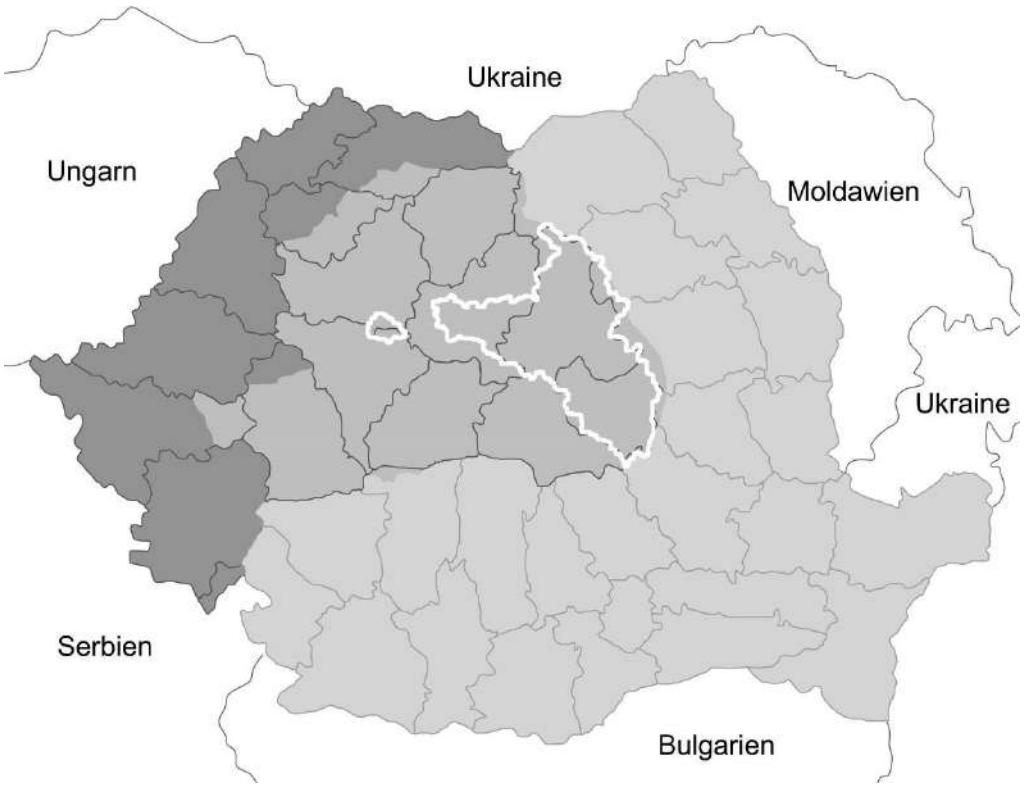


Abb. 3: Geografische Lage Siebenbürgens in Rumänien (mittelgrau) inkl. des Partiums (dunkelgrau) und dem historischen Grenzverlauf Siebenbürgens (weiß)

Mit 1,23 Mio. Personen nach der jüngsten Volkszählung von 2011 hat die ungarische Minderheit einen Bevölkerungsanteil von 6,6 %, während die rumänische Bevölkerungsmehrheit 16,6 Mio. von insgesamt 19 Mio. Personen zählt (Tab. 1). Zwar hat sich seit der Volkszählung von 1992 die Zahl der Ungarn in Rumänien um 0,62 % verringert (Tab. 2). Diesem Rückgang steht jedoch zuletzt ein fast ebenso großer Bevölkerungsschwund auf Seiten der rumänischen Mehrheitsbevölkerung gegenüber. Beides könnte mit einer vermehrten Abwanderung Richtung Westeuropa nach der Öffnung der Grenzen und insbesondere dem Beitritt zur EU erklärt werden.

[75] Natürlich sind die Mitglieder der ethnisch ungarischen Minderheit in Rumänien auch gleichzeitig rumänische Staatsbürger und damit „Rumänen“. Zur Unterscheidung der beiden Ethnien werden im Folgenden – der Einfachheit halber – dennoch die Begriffe Rumänen bzw. Ungarn verwendet.

[76] Dies v. a. aufgrund ihrer marginalen demokgrafischen Größe, vgl. Kapitel 3.1, Tab. 7 u. 3.7.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.20427

Ethnie	1992	%	2002	%	2011	%
Rumänen	20.408.542	89,47	19.399.597	89,48	16.869.816	88,59
Ungarn	1.624.959	7,12	1.431.807	6,60	1.237.746	6,50

Tab. 1: Anzahl und Anteil der ungarischen Ethnie im Vergleich zur rumänischen zwischen 1992 und 2011[77]

Ethnie	1992–2002	2002–2011	1992–2002	2002–2011
Rumänen	-1.008.945	-2.529.781	-4,9 %	-13.0 %
Ungarn	-193.152	-194.061	-11,9 %	-13,6 %

Tab. 2: Demographische Veränderungen der ungarischen Ethnie im Vergleich zur rumänischen zwischen 1992 und 2011[78]

Die Bevölkerungsverteilung der ungarischen Minderheit erweist sich als komplex: Während sich im Osten kompakte, mehrheitlich ungarisch besiedelte Siedlungseinheiten finden, existieren in den restlichen Regionen eher zersprenkelte Siedlungsstrukturen mit nur lokalen Mehrheiten bzw. ungarischen Enklaven, deren Schwerpunkte im Nordwesten des Gebiets liegen (Abb. 4). Die von der ungarischen Minderheit angestrebte autonome Region und gleichzeitig diejenige mit der homogensten ungarischen Siedlungsstruktur ist das sog. Szeklerland[79], welches ca. 7 % der Fläche Rumäniens ausmacht.[80] Nach einem (offiziell nicht anerkannten) Referendum votierten beinahe 100 % der teilnehmenden Personen aus 254 Gemeinden der Region für die Schaffung einer Territorialautonomie für das Szeklerland.[81] In den drei betroffenen Regierungsbezirken beträgt der Anteil der ethnisch ungarischen Bevölkerung 84 % (Harghita; ung. Hargita) 73 % (Covasna; ung. Kovászna) und 37 % (Mures; ung. Maros).[82] Von den insgesamt ca. 1,08 Mio. Einwohnern der drei Bezirke sind nach dem jüngsten Zensus von 2011 ca. 56,8 % ungarisch.[83] In Gesamtsiebenbürgen lag ihre Anzahl 1992 in über 1000 Gemeinden über 20 %.[84]

[77] Vgl. Kiss u. Barna (2012), S. 11, Tab. 8.
[78] Vgl. Kiss u. Barna (2012), S. 12, Tab. 9.
[79] Neben dem in dieser Arbeit verwendeten Begriff Szeklerland wird die Region in verschiedenen Sprachen auch als Székelyföld (ungarisch), Tinutul Secuiesc (rumänisch), Szeklerland bzw. Székler Land (deutsch wie englisch) sowie Terra Siculorum (lateinisch) bezeichnet.
[80] Gesamtfläche Rumäniens: 238.397 km^2; Covasna: 3707 km^2; Harghita: 6637 km^2; Mures: 6705 km^2, vgl. National Institute of Statistics (2018), S. 17; der Zuschnitt der Region variiert, je nach historischer Definition und politischem Ziel (s. Kapitel 8.2.1). Die hier genannte Zahl bezieht sich auf den aktuell von der dominierenden Minderheitenpartei UDMR favorisierten Zuschnitt nach Bezirksgrenzen, wobei deren heutiger Verlauf nicht ganz deckungsgleich mit dem traditionellen Zuschnitt der Region ist, s. Kapitel 2, Abb. 3.
[81] Vgl. Szekler Nationalrat (2008); nach Angaben der NGO Szekler Nationalrat bei 395.008 Wahlberechtigten und 209.304 Stimmabgaben, vgl. ebd.
[82] Für die Zahlenangaben vgl. Dragomir (2013). Die Nennung beider sprachlicher Bezeichnungen erfolgt jeweils nur bei der Erstnennung. In darauffolgenden Erwähnungen wird der Einfachheit halber i. d. R. die rumänische Schreibweise verwendet. Für eine Übersicht der Ortsbezeichnungen s. Kapitel II.
[83] Eigene Berechnung nach: Gesamtbevölkerung in absoluten Zahlen: Harghita 332.695, Covasna 227.756, Mures 523.858, vgl. National Institute of Statistics (2011), S. 64 f.; ungarische

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00428

Bedeutende kulturelle bzw. politische Zentren der Minderheit bilden die Städte Cluj-Napoca (ung. Kolozsvár), Tirgu Mures (ung. Marosvásárhely), Miercurea Ciuc (ung. Csíkszereda), Sfantu Gheorghe (ung. Sepsiszentgyörgy) und Odorheiu Secuiesc (ung. Székelyudvarhely).

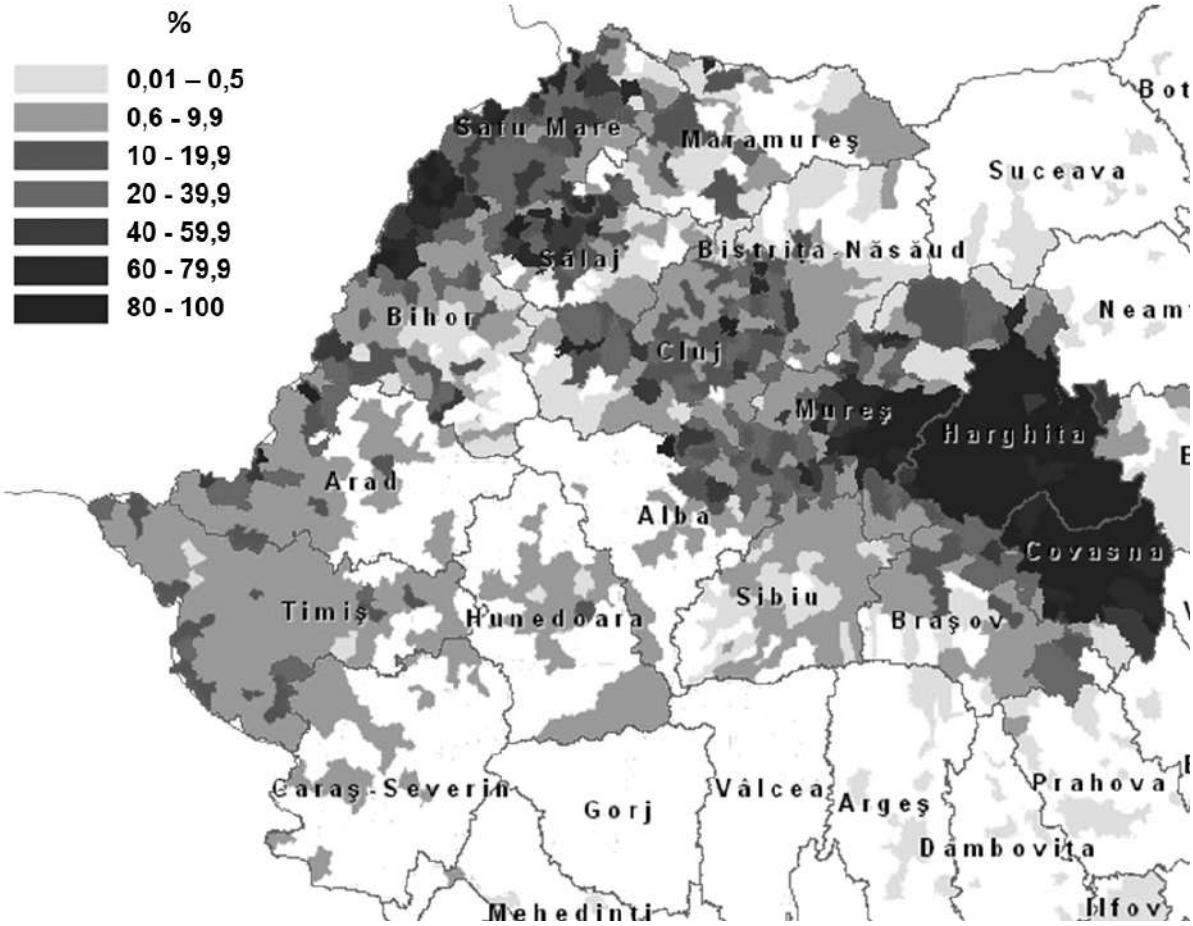


Abb. 4: Demografische Bevölkerungsverteilung der ungarischen Minderheit in Siebenbürgen (Volkszählung 2011)[85]

2.4 Politisches System und Verwaltungsorganisation Rumäniens

Rumänien ist eine Parlamentarische Republik mit einem semipräsidentiellen Regierungssystem, dessen zwei Kammern, Abgeordnetenkammer und Senat, für ein jeweils vierjähriges Mandat direkt gewählt werden, während der Präsident – ebenfalls direkt – für fünf Jahre gewählt wird. Die öffentlichen Angelegenheiten auf Lokalebene werden von gewählten Verwaltungsgremien, den Bezirks- bzw. Lokalräten, verantwortet.[86]

Das System der Territorialverwaltung gestaltet sich folgendermaßen: Rumänien teilt sich nach Art. 3 Abs. 3 der rumänischen Verfassung (RV) administrativ-territorial in Kommunen, Städte, Großstädte und Bezirke auf. Neben 41 Bezirken existieren 2861 Kommunen, 217

Bevölkerung der drei genannten Bezirke in absoluten Zahlen: Maros 200.989, Harghita 258.615, Covasna 151.787, vgl. Kiss u. Barna (2012), S. 14, Tab. 10.

84 Vgl. Rusu (2007), S. 75.

85 Kartenausschnitt basierend auf RIRNM (2011).

86 Vgl. European Committee of the Regions (2018).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.20429

Städte und 103 Großstädte. Diese bilden die Ebenen der Zentralregierung (Hauptstadt), der Regional- und der Lokalebene, deren Kompetenzen im Folgenden näher beschrieben werden[87]:

- Die **Zentralregierung** verfügt über eine umfassende Legislativgewalt, setzt die Außen- und Staatspolitik um, verwaltet die Staatsausgaben und sorgt für Einhaltung des Gesetzes. So werden nach Art. 73 RV durch Gesetze u. a. die Organisation der öffentlichen Verwaltung und des Hoheitsgebietes, der Rahmen der Lokalautonomie und der religiösen Konfessionen bestimmt sowie der Status der nationalen Minderheiten. Zudem kann die Regierung nicht nur verpflichtende Rechtsakte auf Lokalebene durchsetzen. Nach Art. 123 RV und Gesetz Nr. 349/2004 ernennt sie auch einen Präfekten als Repräsentant der Zentralregierung in jedem Bezirk. Dieser überwacht die Einhaltung des Rechts bei Akten der Lokalbehörden und Bezirksräte, führt die öffentliche Verwaltung bzw. Organe der Zentralregierung in den Bezirken und sorgt für die Umsetzung der Programme der Zentralregierung auf Bezirks- und Lokalebene. Art. 120 u. 123 RV schränken den zentralen Zugriff insofern ein, als dass deren funktionale Autonomie, aber auch die Prinzipien Dezentralisierung, Verwaltungsautonomie und Dekonzentration öffentlicher Dienstleistungen nicht zu verletzen sind.
- Die Leitung der **Regionalebene** obliegt den autonomen lokalen Verwaltungsbehörden, d. h. den Bezirks- und Gemeinderäten. Dabei sind die Kompetenzen nach der Rahmengesetzgebung zur Dezentralisierung (RzD) unterschiedlich verteilt: Die Bezirke verantworten nach RzD 195/2006 Art. 22 u. a. die Verwaltung des privaten wie öffentlichen Besitzes des jeweiligen Bezirks, die entsprechenden kulturellen Institutionen sowie die Einheiten der medizinischen Versorgung. Mit der Zentralregierung teilt sich diese u. a. die Verwaltung der Straßeninfrastruktur. Ähnlich verhält es sich mit der **Lokalebene**, die nach RzD 195/2006 Art. 21 zusätzlich zum lokalen Straßenwesen u. a. die Bereiche Raumplanung, Wasserversorgung, Abwasser und öffentlichen Verkehr verwaltet. Nach RzD 195/2006 Art. 24 teilt sie sich mit der zentralen Ebene u. a. die Bereiche vorschulische Bildung, öffentliche Ordnung und Sicherheit.

2.5 Forschungsstand

Für das weitere Vorgehen stellen sich nun zwei Fragen: Wie weit ist die Autonomieforschung im für die vorliegende Arbeit wesentlichen europäischen bzw. mittelosteuropäischen Kontext fortgeschritten? Und lassen sich hinsichtlich der Situation der ungarischen Minderheit in Siebenbürgen bereits entsprechende, verwertbare Erkenntnisse finden?

Zum thematischen Feld ethnischer Minderheitenkonflikte und entsprechender Lösungsvorschläge, wie etwa Autonomiesystemen, findet sich eine breite Basis deutsch- bzw. englischsprachiger Forschungsliteratur, die in verschiedene Bereiche, Schwerpunkte

[87] Vgl. European Committee of the Regions (2018).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00430

und Perspektiven unterteilt werden kann. Dem komplexen Forschungsgegenstand entsprechend kann dabei die Unterscheidung oft nicht gänzlich trennscharf erfolgen.[88]

In der Übersicht sollen zunächst solche Werke genannt werden, die sich mit an die Autonomiethematik angrenzenden Forschungssträngen befassen, wie etwa dem Föderalismus, der Dezentralisierung, der Assoziation und der Regionalisierung.[89] Eine weitere Perspektive bieten umfassende Beiträge zum Bereich des Autonomiekonzepte, die Begrifflichkeit und Idee theoretisch erfassen und einordnen.[90] Unter diesen Bereich fallen auch Arbeiten, die durch – teilweise vergleichende – Fallstudien ergänzt werden. Letztere wenden sich z. B. autonomen Regionen in Mittelosteuropa zu[91], beleuchten entsprechende Fälle in der restlichen Welt, darunter etwa Westeuropa oder Asien[92], oder kombinieren dies.[93] Eine weitere Gruppe bildet Forschungsliteratur, die speziell auf den Typ der nichtterritorialen bzw. Kulturautonomie fokussiert[94], wobei sich auch hier Werke finden, die das Augenmerk auf Fallbeispiele in Mittelosteuropa[95] bzw. auch Rumänien im Speziellen[96] legen. Andere Beiträge liefern ferner eine übergreifende Betrachtung der Autonomiethematik in Rumänien, insbesondere im Kontext der Regionalisierung.[97] Dabei finden sich auch solche, die sich mit Autonomiekonzepten der ungarischen Minderheit – respektive ihrer Parteien – auseinandersetzen.[98]

Ein bedeutendes Arbeitsgebiet der Forschung zu Minderheitenschutz und Autonomien stellt auch die rechtliche Perspektive dar. Sie beschäftigt sich insbesondere mit den diesbezüglichen Implikationen der Thematik in den Dimensionen des Verfassungs-, Minderheiten- und Völkerechts, aber auch mit dem bilateralen Rechtsgefüge,[99] und geht

---

88 Um den Rahmen dieser Auflistung nicht zu sprengen, wurden Werke aus den Themenkomplexen Minderheit, Nation, Nationalismus sowie Nationalitäten- und Minderheitenkonflikte außen vor gelassen. Exemplarisch sei hierbei jedoch auf die umfassende Arbeit von Pan et al. (2016) verwiesen, die nicht nur auf das Spannungsfeld zwischen Minderheitenrealität und Minderheitenschutz eingeht, sondern auch umfassend die europäische Situation durch kurze Fallstudien beleuchtet.

89 Vgl. McGarry (2007); Palermo et al. (2007); Burgess (2006); Committee of the Regions (2005); Griffiths u. Nerenberg (2005); Karmis u. Norman (2005); Ortino et al. (2005); Gamper (2004); Tarr et al. (2004); Bahry (2000); Elazar (1994; 1996); Klüpfel (1987).

90 Vgl. Legaré u. Suksi (2008); Tkacik (2008); Hannum (2004); Woelk (2002); Lapidoth (2001); Welhengama (2000); Rehman (1999); Blumenwitz (1995).

91 Vgl. Weller (2005); Gál (2002); Kolsto (2001); Yavetz (1981); Fazekas (2012).

92 Vgl. Ghai u. Woodman (2013); Benedikter (2006; 2008; 2009; 2012); Scholsem (2008); Weller u. Wolff (2005b); de Witte (2005); Ruiz u. Kallonen (2003); Cornell (2002); Gál (2002); O'Leary (2001); Ghai (2000); Lapidoth (1997); Palley (1991); Dinstein (1981); Riz (1981).

93 Vgl. Bíró u. Kovács (2002); Burri (2010); Kántor (2014).

94 Vgl. Decker (2005); Nimni (2005; 2007; 2010); Smith u. Hiden (2012); Smith u. Cordell (2007; 2008); Prina (2013); Smith (2008; 2013a; 2013b); Roach (2005); Coakley (1994).

95 Vgl. Roshwald (2008); Dobos (2007); Andreescu (2001; 2007); Smith (2000; 2002).

96 Vgl. Decker (2005; 2007); Smith (2013).

97 Vgl. Bakk (2009), Andreescu (2007); Bakk u. Szász (2010); Bochsler u. Szöcsik (2013); Carp u. Sienerth (2014); Deets u. Stroschein (2005).

98 Vgl. z. B. Eplényi (2006).

99 Vgl. Sasse (2008); Basu Ray Chaudhury (2005); Loukacheva (2005); Roach (2004); Heintze (2002); Potier (2001); Simon (2000); Suksi (1998); Hannum (1993; 1996); Marko (1995).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.30.0431

ferner auf bestimmte Regionen ein.[100] Hierunter fallen etwa Bewertungen des generellen Minderheitenschutzes in Rumänien, teilweise unter Analyse der Umsetzung europäischer Normen[101] bzw. dezidierte Reports unterschiedlicher Institutionen hierzu.[102]

Ein weiterer Teil der für die Forschungsarbeit interessanten Literatur widmet sich zudem der Umsetzung von EU-Regelungen (Europäisierung) bzw. Minderheitenschutzmaßnahmen im Rahmen der EU-Osterweiterung. Darunter finden sich Ländervergleiche[103], allgemeine Fallstudien[104] bzw. spezifisch solche zu Rumänien[105], aber auch Auseinandersetzung mit sich den daraus ergebenden neuen Möglichkeiten für Minderheiten.[106] Andere Autoren beschäftigen sich hingegen mit dem generellen Themenfeld von Minderheitenschutz und -politik[107], wobei sich einige speziell mit der Thematik und dem entsprechenden Diskurs in Rumänien bzw. Siebenbürgen auseinandersetzen.[108]

Von peripherer Bedeutung für die Autonomiethematik sind hingegen solche Beiträge zu nennen, die sich mit dem Wirken der ungarischen Außenpolitik hinsichtlich der ethnisch ungarischen Minderheiten im Ausland befassen.[109] An letzteren Aspekt knüpft auch Forschungsliteratur an, die Autonomiekonzepte aus einer lösungsorientiert-praktischen Perspektive betrachtet. Als Mittel der Konfliktlösung werden hier insbesondere wesentliche Punkte zur Etablierung, Umsetzung sowie zum nachhaltigen Funktionieren von Autonomien behandelt.[110] Der Forschungsfrage kommt in dieser Literaturübersicht die Arbeit von Salat am nächsten. Dabei setzt sich diese zwar mit der Wahrscheinlichkeit der Umsetzung einer Autonomielösung in Siebenbürgen auseinander. Sie geht aber weder detailliert auf alle

---

[100] Vgl. Daftary (2008); Silverström (2008); Marko, Palermo u. Woelk (2007); Venice Commission (2000); Suksi (1997).

[101] Vgl. Andreescu (2000); Brunner u. Küpper (2004); Constantin (2013a); Cunnold-Benkö, Hantz u. Szilágyi (2010); Dragulin (2013); Hossu u. Dragos (2013); King u. Marian (2012); Manssen u. Banaszak (2001); Protsyk (2010); Rusu (2007; 2009); Salat u. Székely (2014); SAR (2008); Székely (2009); Tontsch (1995); Vereinte Nationen (2005); Vlad (2008).

[102] Hier sind v. a. die (strenggenommen als Primärliteratur zu wertenden) Berichte, Gutachten und Kommentare des Europarats zu nennen, wie sie auszugsweise in dieser Arbeit verwendet wurden (vgl. Kapitel 5.5). Aufgrund ihres analytischen Charakters sollen sie an dieser Stelle genannt werden: Europarat (1999; 2000; 2002; 2002; 2003a; 2003b; 2005; 2006; 2012; 2013; 2014; 2016); Shadow Reports: Ungarischer Nationalrat Siebenbürgens (2016), UDMR (2016a).

[103] Vgl. z. B. Schnellbach (2013).

[104] Vgl. z. B. Riedel (2012).

[105] Vgl. Csergö (2007); Constantin (2007; 2013b); Ertugal u. Dobre (2011); Salageanu (2015).

[106] Vgl. Malloy (2005); Nemzetpolitikai Kutatóintézet (2015a); Vizi (2014); Brusis (2003).

[107] Vgl. Palermo, Zwilling u. Kössler (2009); de Varennes u. Trifunovska (2001); Henrard (2000); Cumper u. Wheatley (1999); Marko (1997); Hofmann (1995); Frowein, Hofmann u. Oeter (1994); Murswick (1993).

[108] Vgl. Alionescu (2004), Boia (2001; 2003; 2006), Carstocea (2013), Dácz (2014), Freedom House (2015), Fumurescu (2005), Lupea (2012), Matei (2009), Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), Petsinis (2009), Roe (2002), SAR (2009), Szöcsik (2012).

[109] Vgl. Brie u. Polgár (2011), Csergö u. Goldgeier (2006), Gruber (2015), Kántor et al. (2004), Kiss (2000), Kovács u. Tóth (2009), Küpper (2007), Mihok (2002), Pogonyi, Kovács u. Körtvélyesi (2010), Soo Hooi Oh (2006), Spengler u. Bauer (2014), Steward (2004), Szymanowska (2011), Varga (2004)

[110] Vgl. Benedikter (2006; 2008; 2009; 2012), Europarat (2003a); Meinert (2003); Golüke (2001); Schneckener (2001); Ghai (2000b); Eiff (1998); Lapidoth (1997).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00432

Akteursebenen und die strukturellen Voraussetzungen ein, noch macht sie ihre Einschätzung an etablierten Maßstäben fest.[111]

In der Gesamtschau des Forschungsstandes zeigt sich somit zweierlei: Zwar wurde die Autonomiethematik aus unterschiedlichsten Perspektiven und in großer Breite von der Forschung behandelt. Doch findet sich in der beleuchteten Literatur weder Material zur spezifischen Situation in Siebenbürgen, noch wurden die Perspektiven für die mögliche Umsetzung einer Autonomie für die dortige ungarische Minderheit anhand etablierter Konzepte bewertet und dabei die oben genannten Akteursrollen hinreichend miteinbezogen. Vorliegende Arbeit knüpft daher an die letztgenannte, politikwissenschaftliche Perspektive an, passt deren Erkenntnisse dem Forschungsgebiet entsprechend an und ergänzt sie durch neue wissenschaftliche Einsichten.

2.6 Methodik

Wie Benedikter feststellt, kann die Ausgestaltung von Autonomiesystemen nach dem Vorbild funktionierender Beispiele immer nur durch die Einbeziehung der Kontextbedingungen des Einzelfalls geschehen.[112] Dies muss folglich auch für die Einschätzung der Perspektiven für Autonomieforderungen im Kontext der ungarischen Minderheit in Siebenbürgen gelten.

Hierfür bedarf es zunächst eines Analyserasters, d. h. eines Bewertungsmaßstabs für das Handeln der Akteure und die Ausgangslage. Weiterhin ist es hilfreich, das komplexe Forschungsfeld durch eine passende Analyseperspektive strukturell zu ordnen sowie die bedeutendsten Akteure identifizieren zu können. Nicht zuletzt braucht es zur Beantwortung der Forschungsfrage einer geeigneten Datenbasis. Diese müsste zum einen Einblick in die strukturellen Rahmenbedingungen geben, wie den Konfliktursachen, den aktuellen Stand der Autonomiediskussion in Rumänien, den europäischen Kontext sowie die Rechtslage in Rumänien. Zum anderen bedarf es Informationen, wie die Akteure in diesen spezifischen Strukturen und Rahmenbedingungen interagieren. Beide Bereiche müssten schließlich nicht nur die spezifisch-situativen Problemstellungen sowie die individuelle Perspektiven der betroffenen Akteure erfassen, sondern auch die Möglichkeit etwaiger, bislang nicht beachteter Themenkomplexe einschließen.

Die vorliegende Arbeit bedient sich daher in einer Fallstudie zweier Quellen, nämlich zum einen einer Dokumentenanalyse, d. h. der Analyse einschlägiger Primär- und Sekundärliteratur (Hauptstudie); zum anderen ergänzenden Experteninterviews, um eine möglichst weitreichende Erfassung des Untersuchungsgegenstands sicherzustellen. Das Analyseraster, die analytische Perspektive sowie die Methodik und Datensammlung der Experteninterviews sollen nun im Folgenden näher erläutert werden.

---

[111] Vgl. Salat (2014).
[112] Vgl. Benedikter (2012), S. 250.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.30433

2.6.1 Analyseraster: Minimalstandards und Erfolgsfaktoren von Autonomiesystemen

Wie lassen sich nun Perspektiven für die Umsetzung einer Autonomielösung bewerten? Existieren Kriterien auf Basis derer man Möglichkeiten für die Realisierung solch eines Vorhabens ableiten könnte? Trotz der hohen Komplexität und Unterschiedlichkeit von Autonomiesystemen hat die wissenschaftliche Literatur hierzu bereits unterschiedliche Modelle hervorgebracht, an denen eine analytische Bewertung anschließen kann.

Bestehende Territorialautonomien sind nach verschiedensten kulturellen, geschichtlichen, politischen, sozialen, ethnischen, religiösen und sozialpsychologischen Kontextbedingungen geformt. Wenn daher die Formulierung eines Optimalstandards wenig sinnvoll scheint, so kann doch ein Katalog an Mindeststandards von Territorialautonomien beschrieben werden, der nicht nur für ihr Funktionieren essentiell ist, sondern sich auch für eine Qualitätsanalyse von Autonomieregelungen heranziehen lässt.[113] Nicht zuletzt bietet es sich an, so Lapidoth, die „Hauptmerkmale von Autonomien zu beleuchten und auf die prinzipiellen Optionen für ihre Etablierung offen hinzuweisen“[114]. Darüber hinaus hat die Wissenschaft, wie die Literaturübersicht gezeigt hat, auch schon Erfolgsfaktoren für die Einrichtung und den Bestand von Autonomielösungen formuliert.

Nun liegt in der Fallstudie dieser Arbeit de facto keine konkrete Autonomieregelung vor, die als Maßstab einer Analyse herangezogen werden könnte.[115] Generell erscheint die Anwendung der genannten Kriterien auf eine bestehende Regelung einfacher als auf eine nicht bestehende. Das Hauptaugenmerk kann daher nur auf den die Situation beeinflussenden Rahmenbedingungen liegen, die die genannten „prinzipiellen Optionen“, sprich die Perspektiven für eine Autonomieregelung, anleiten. Dies ist nicht nur aus praktischen, sondern auch analytischen Gründen sinnvoll. Hierzu zählen insbesondere der Einfluss der involvierten Akteure wie auch die schon bestehenden Regelungen des rumänischen Minderheitenschutzes. Doch welche Mindeststandards bzw. Erfolgsfaktoren kommen in Frage?

Auswahlkriterium für *Mindeststandards* bei solch einem praxisgeleiteten Vorgehen können jene Aspekte sein, bei denen der existierende Minderheitenschutz in Rumänien in Richtung einer zukünftigen Autonomieregelung ausbaubar und eine Umsetzung praktikabel erscheint. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass bei starker Nähe zu oder gar Erfüllung der Standards durch bereits bestehende Minderheitenschutznormen, die „Anpassungskosten“ hin zu einer Territorialautonomie ggfs. nur gering sind. Die Aussichten für eine Durchsetzung wären dementsprechend besser einzustufen.

Gleiches gilt bezüglich der Ausgangsbedingungen für die Etablierung einer etwaigen, ungarischen autonomen Region. Auch hier lassen sich, durch ihren Vergleich mit bereits

[113] Vgl. Benedikter (2012), S. 246 ff.
[114] S. Lapidoth (1997), S. 4.
[115] Von der Vielzahl an Konzepten seit 1991 konnte bislang kein einziges realisiert werden, vgl. Kapitel 8.2.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00434

etablierten Kriterien, solche *Erfolgsfaktoren* identifizieren, die für die Etablierung und Ausgestaltung der Lösung anwendbar bzw. von Bedeutung sein könnten. Analog den Mindeststandards, könnte vom Grad der Erfüllung der Faktoren durch die Ausgangsbedingungen auf die Möglichkeit der Umsetzung geschlossen werden.

Solchermaßen ließen sich also aus den gewonnen Erkenntnissen – d. h. aus dem Vergleich der Rahmenbedingungen mit Mindeststandards *und* Erfolgsfaktoren – Indizien für die mögliche Perspektiven einer Autonomielösung ableiten. Nicht zuletzt würde ein solches Vorgehen auch dem dynamischen Charakter von Autonomien Rechnung tragen, die sich nicht nur stets (weiter-)entwickeln, sondern auch den inneren und äußeren Gegebenheiten anpassen müssen.[116] Dennoch sei angemerkt, dass die angeführten Faktoren nicht den Anspruch der Vollständigkeit haben, da die „grundlegenden Gestaltungselemente eines regionalen Autonomiesystems […] bisher noch nicht im Rahmen einer geschlossenen Theorie der politischen Autonomie herausgearbeitet worden [sind]“[117]. Für die Analyse beider Dimensionen, Mindeststandards wie Erfolgsfaktoren, bieten sich die Erkenntnisse der Autoren Benedikter, Ghai und Lapidoth besonders an.

Im Bereich der *Mindeststandards* schlägt Benedikter einen Katalog mit 17 Punkten vor, der sich zur Bewertung der Qualität bestehender Territorialautonomien anbietet (s. Tab. 3).

1. Politische Vertretung innerhalb der autonomen Region	Demokratisch gewählte, vom Zentralstaat unabhängige Regionalversammlung und Regionalpräsident. Spezielle Regelungen zur Gewährleistung der Vertretung interner ethnischer Minderheiten in der Legislative und Exekutive der autonomen Region.
2. Politische Vertretung auf gesamtstaatlicher Ebene	Unabhängig von ihrer geographischen und demographischen Größe sollte eine autonome Region das Recht auf Vertretung im Parlament des Zentralstaats haben. Dies kann durch Einrichtung geeigneter Wahlkreise oder durch Ausnahmen vom nationalen Wahlgesetz für ethnische Minderheiten oder autonome Regionen geschehen.
3. Legislative und exekutive Befugnisse	Die wichtigsten Befugnisse zur Erreichung der grundlegenden Ziele einer Autonomie, die von beiden Parteien (Staat und autonomen Region) geteilt werden, insbesondere hinsichtlich des Schutzes der kulturellen Eigenart und der materiellen Basis der Autonomie. Steuerwesen, Polizei, Justiz und der Großteil des Zivil- und Strafrechts sind nur ausnahmsweise Teil autonomer Zuständigkeiten, ganz zu schweigen von Außenpolitik, Verteidigung, Währung- und Geldpolitik und der makroökonomischen Politik. Assoziierte Staatlichkeit bietet das größte Ausmaß von Autonomie (nur Verteidigung, Außenpolitik und die Geld- und Währungspolitik bleibt ausgeklammert) und schließt die Möglichkeit ein, diese Art von Rechtsbeziehung aus eigener Initiative zu beenden.

[116] S. Benedikter (2012), S. 259.
[117] S. Benedikter (2012), S. 255.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.20435

4. Verankerung des Autonomiestatuts bzw. Autonomiegesetzes	Die Autonomieregelung sollte zumindest in der Verfassung des Gesamtstaats verankert sein. Wenn nur durch ordentliches Staatsgesetz eingeführt, sollte dieses nur durch eine qualifizierte Mehrheit des Staatsparlaments abgeändert werden können im Einvernehmen mit der Versammlung der betroffenen autonomen Region.
5. Revisionsverfahren der Autonomie	Nur mit dem Konsens der Mehrheit der Vertreter der gewählten Versammlung der autonomen Region und nach Abschluss eines Mediationsverfahrens in einer paritätisch aus Vertretern des Staats und der autonomen Region zusammengesetzten Kommission.
6. Streitschlichtung zwischen dem Zentralstaat und der autonomen Region	Die erste Ebene der Schlichtung von Konflikten zwischen Zentralstaat und autonomer Region in bilateralen Kommissionen. Die zweite Ebene bieten Regierungsverhandlungen sowohl zwischen der Zentralregierung und der autonomen Region als auch unter Beiziehung dritter Regierungen und internationaler Institutionen bei völkerrechtlicher Verankerung des Autonomiestatuts.
7. Schutzmechanismus für die autonomen Region und einzelne Gruppen	Zumindest zwei Schutzmechanismen sind erforderlich: eine Erstinstanz auf regionaler Ebene und eine Zweitinstanz auf staatlicher Ebene (Höchstgericht) mit Berufungsmöglichkeit beim Verfassungsgericht). Der Rechtsbehelf ist sowohl für Individual- und Gruppenbeschwerden gegen Rechtsakte der autonomen Region und des Staates und für Beschwerden der autonomen Region bezüglich staatlicher Rechtsakte nötig.
9. Kontrolle der wirtschaftlichen Ressourcen einer autonomen Region	Die autonomen Befugnisse müssen die Regulierung der Nutzung der grundlegenden ökonomischen Ressourcen einer Region einschließen. Regionale Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarkt, Umweltschutz, Raumordnung muss von einer autonomen Region geregelt werden können. Das Finanzierungssystem muss den autonomen Ausgabenbedarf decken.
10. Formen regionaler Staatsbürgerschaft	Formen der Kontrolle der Wanderungsbewegungen aus der und in die autonome Region, Möglichkeiten der Einflussnahme der autonomen Region auf die Immigration im Wege der Knüpfung best. Rechte der Bewohner an die Dauer der Ansässigkeit in der autonomen Region.
11. Zuständigkeiten bei internationalen Beziehungen	Die Möglichkeit autonomer Vertretung auf internationaler Ebene und das Recht, internationale Verträge auf der substaatlichen Ebene abzuschließen sowie das Recht auf Konsultation mit der Zentralregierung, wenn internationale Vereinbarungen die autonome Region direkt betreffen.
12. Sprachenrechte	Neben der Staatssprache müssen die Sprachen der nationalen Minderheiten als Amtssprachen anerkannt sein. Alle Bürger der autonomen Region müssen das Recht haben, in diesen Sprachen mit allen öff. Instanzen kommunizieren zu können.
13. Schutz der Rechte nationaler Minderheiten	Alle Zuständigkeiten zum Schutz und Entfaltung der kulturellen Identität der ethnischen Gruppen der autonomen Region, als ob diese ein unabhängiger Staat wäre: bei Sprachenpolitik, Medien und Information, Bildungswesen, Erhaltung des kulturellen Erbes primäre Zuständigkeiten nötig.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00436

14. Konkordanz-demokratische Regeln interner Machtaufteilung	Komplexe Machtaufteilung der verschiedenen ethnischen Gruppen einer autonomen Region, um jede Gruppe in die Entscheidungsverfahren und die Ausübung politischer Macht einzuschließen. Voraussetzung bildet die rechtliche Anerkennung als Gruppe.
15. Autonome Verwaltung	Alle autonomen Zuständigkeiten müssen durch eine autonome Verwaltung unter der Kontrolle der autonomen Region ausgeführt werden. Die Besetzung der Stellen im öff. Dienst muss den multikulturellen Gegebenheiten eine autonomen Region sowohl in Sprachbeherrschung wie bei allg. Eignung entsprechen.
16. Autonome Gerichtsbarkeit	Die Verwaltung der Gerichtsbarkeit soll die volle Neutralität der Justiz gewährleisten.
17. Menschenrechte und politische Freiheiten	Besonders wichtiger Aspekt für ehemalige Konfliktgebiete, in welchen der normale Rechtsweg zu langsam oder ineffizient ist. Besondere Institutionen müssen den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte überwachen und für sofortigen Rechtsschutz sorgen.

Tab. 3: Mindeststandards von Territorialautonomien nach Benedikter[118]

Gemäß den oben genannten Auswahlkriterien wurden für das vorliegende Projekt diejenigen Aspekte vernachlässigt, die die Existenz einer Autonomieregelung zwingend voraussetzen. Demnach blieben für die Analyse mehrere Bereiche übrig, an die sich grob anknüpfen ließ. Zu diesen gehören die *politische Vertretung* (1+2), *Legislativ- und Exekutivbefugnisse* (3), *wirtschaftliche Ressourcen* (9), *Sprachenrechte* (12), *Minderheitenrechte* (13) und *Menschenrechte* (17). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die ausgewählten Kriterien vor allem auf die rechtlichen Rahmenbedingungen des Minderheitenschutzes eingehen.

Hinsichtlich der *Erfolgsfaktoren* bietet sich zunächst die Zusammenstellung von Ghai an, deren Erfüllung sowohl die Perspektiven für die Einrichtung einer autonomen Region als auch deren nachhaltiges Funktionieren verbessern (s. Tab. 4).

1. Regimewechsel	Die Wahrscheinlichkeit der Einrichtung einer autonomen Region ist während eines Regimewechsels am höchsten.
2. Einbezug internationaler Akteure	Autonomie wird wahrscheinlich dann eingerichtet, wenn die internationale Gemeinschaft in die Konfliktlösung einbezogen wird. Der Druck zur Akzeptanz von Autonomie kann durch eine internationale Bereitschaft (z.B. durch EU, OSZE) gesteigert werden, für die Autonomie Anreize wie Garantien, materielle Leistungen oder Ähnliches bereitzustellen.

[118] S. Benedikter (2012), S. 251 f., wörtliche Übernahme.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.30437

3. Demokratisch-rechtsstaatliche Tradition	Autonomiesysteme gelingen wahrscheinlich besser in Staaten mit einer langen Tradition von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, wie sie häufig in liberalen Gesellschaften vorzufinden sind (Pluralismus, Respekt für kulturelle und religiöse Unterschiede).
4. Marginale geografische und wirtschaftliche Bedeutung	Autonomien gelingen wahrscheinlich eher, wenn ein autonomes Gebiet klein ist, wenig Ressourcen aufweist, somit insgesamt für den Staat von marginaler Bedeutung ist und keine Gefahr einer Abspaltung erweckt.
5. Kein Streit über Souveränität	Autonomien gelingen eher, wenn es keinen Streit über die staatliche Souveränität gibt, die betreffende Region die Oberhoheit des Trägerstaats anerkennt und damit eine Abspaltung ausschließt.
6. Einbezug mehrerer Volksgruppen	Autonomien gelingen eher, wenn mehrere Volksgruppen durch sie begünstigt werden, da Multipolarität hilft, bipolare Konflikte zu zerstreuen.
7. Nicht explizit auf Ethnizität begründet	Autonomien werden leichter gewährt und haben eher Erfolg, wenn sie nicht explizit auf Ethnizität gründen. So werden Ressentiments bei der Mehrheit eher überwunden, wenn sich bestimmte Merkmale von Mehrheit und Minderheit, wie etwa Religion oder Sprache, überlappen.
8. Demokratische, nicht oktroyierte Etablierung	Autonomiesysteme, die in einer demokratischen Weise mit offener Beteiligungsmöglichkeit ausgehandelt worden sind, haben bessere Erfolgschancen als jene, die von oben herab diktiert wurden. Entgegen einer eher oberflächlichen Umsetzung erfolgt hier ein tatsächliches, tiefgreifendes und praxisorientiertes Austarieren der Interessen.
9. Dialektische Dynamik & Instanzen der Streitschlichtung	Autonomiesysteme, die ständige Beratung und Mechanismen zur Neuverhandlung einschließen, haben eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit. Unabhängige Streitschlichtungs-instanzen sind bei einer langfristigen Lösung unerlässlich.
10. Flexibilität	Autonomien gelingen eher, wenn es eine eingebaute Flexibilität gibt, um die ständige Weiterentwicklung des Systems zu ermöglichen. So kann auf den stetigen Wandel des ethnischen Verhältnisses reagiert werden.
11. Solide rechtliche Verankerung der Region, klare Definition von Institutionen und Kompetenztrennung	Ein sorgfältiger Aufbau der Institutionen ist wesentlich für das Gelingen einer Autonomie, so etwa die Verankerung der Region in der Verfassung (statt in Verträgen) oder Klauseln, die Änderungen des Status bzw. Eingriffe der Zentralregierung von der Zustimmung der Region abhängig machen.

Tab. 4: Erfolgsfaktoren für Territorialautonomien nach Ghai[119]

[119] S. Ghai (2000b), S. 504 ff., teilweise gekürzte Übersetzung aus dem Englischen.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00438

Wie schon im oben behandelten Katalog von Mindeststandards nach Benedikter wurden für eine Einschätzung der Rahmenbedingungen auch bei Ghai diejenigen Punkte vernachlässigt, die eine bereits etablierte Autonomieregelung voraussetzen. Demzufolge bieten sich für die Analyse die folgenden Punkte an: *Regimewechsel* (1), *Einbezug internationaler Akteure* (2), *demokratisch-rechtsstaatliche Tradition* (3), *marginale geografische und wirtschaftliche Bedeutung* (4), *kein Streit über Souveränität* (5), *Einbezug mehrerer Volksgruppen* (6), *nichtethnische Begründung* (7) und *demokratische Etablierung* (8). Im Gegensatz zu den ausgewählten Kriterien von Minderstandards gehen diese eher auf die soziopolitischen Rahmenbedingungen auf Ebene der Akteure ein. Ghai geht hierbei, wie gesagt, davon aus, dass die Erfüllung der Faktoren die Perspektiven für die Einrichtung und des Funktionierens einer autonomen Region verbessert.

Schließlich zählt auch Lapidoth Faktoren auf, deren Einhaltung die Erfolgschancen einer Autonomielösung ggfs. erhöhen können, wobei sowohl „weiche“, soziopolitische als auch „harte“, rechtliche Faktoren aufgezählt werden. Solchermaßen finden sich hier auch Schnittmengen mit den zitierten Punkten von Benedikter und Ghai (s. Tab. 5).

1. Einverständnis der Minderheit	Für die Einrichtung einer Autonomie sollte das Einverständnis der nutznießenden Bevölkerungsteils vorliegen, die diese solchermaßen mitträgt.
2. Involvierung eines Kin-State	Die Autonomie sollte mit dem Einverständnis eines ausländischen Staates erfolgen, der mit der nutznießenden Gruppe eine ethnische oder ähnliche Verbindung hat.
3. Win-Win-Situation	Die Autonomielösung sollte für beide Seiten, Staat wie nutznießende Gruppe, von Vorteil sein.
4. Symbole	Der Bevölkerung der autonomen Region sollten die Symbole der Selbstbestimmung nutzen können, wie etwa Flagge, Hymne und eine offiziell anerkannte Sprache.
5. Kompetenztrennung	Die Kompetenztrennung sollte so genau wie möglich definiert sein.
6. Konsultation	Bei Aktivitäten der Zentralregierung, die die autonome Region direkt betreffen, sollten die lokalen Behörden befragt werden.
7. Dialog-Institution	So früh wie möglich sollte eine Puffer-Institution zwischen Zentralregierung und Lokalbehörden sowie deren Struktur und Kompetenzen bestimmt sein.
8. Mechanismen der Streitschlichtung	Zwischen Zentralregierung und Lokalbehörden sollten detailliert ausgearbeitete Mechanismen der Streitschlichtung vorhanden sein.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.20439

9. Stufenweise Etablierung	Je nach Fall ist eine stufenweise Etablierung mit entsprechender Kompetenzzunahme vorzuziehen.
10. Demokratische Basis	Zentralregierung wie Lokalbehörden sollten auf einer demokratischen Ordnung basieren.
11. Menschenrechtsgarantien	Die Autonomieregelung muss Menschenrechts-Garantien beinhalten inklusive Gleichstellung und Nicht-Diskriminierung all seiner Bewohner, also auch Minderheitenrechte für Gruppen innerhalb der autonomen Region.
12. Wirtschaftliche Ausgewogenheit	Förderlich ist ein ähnlicher wirtschaftlicher Entwicklungsstand bzw. Lebensstandard von Gesamtstaat und autonomer Region.
13. Auflösungsprozedur	Bei zeitlich begrenzten Autonomielösungen sollte eine Auflösungsprozedur definiert sein.
14. Ausrichtung an internationalen Standards	Sollte die autonome Region spezielle Verhaltensformen vorschreiben – z. B. auf den Feldern Umweltschutz, Gesundheit, Menschenrechte – sollten sich diese auf internationale Standards stützen.
15. Goodwill	Von größter Bedeutung ist eine vorherrschende Atmosphäre der Aussöhnung und des Wohlwollens. Sie sollte durch eine proaktive und beständige Bemühung geschaffen werden, zu erklären und in einen nachsichtigen Dialog einzutreten.
16. Frühe Etablierung	Die Autonomieregelung sollte vor dem völligen Zerwürfnis zwischen Mehrheit und Minderheit erfolgen.

Tab. 5: Erfolgsfaktoren für Territorialautonomien nach Lapidoth[120]

Auch hier können Punkte außen vorgelassen werden, die eine bereits erfolgte oder initiierte Autonomieregelung zwingend voraussetzen. Damit entfallen die Faktoren 5 bis 9 (Kompetenztrennung, Konsultation, Dialog-Institution, Mechanismen der Streitschlichtung, Stufenweise Etablierung) sowie 13 (Auflösungsprozedur).

Die oben aus den Konzepten von Benedikter, Ghai und Lapidoth extrahierten Kriterien lassen sich nunmehr für die vorliegende Fallstudie kombinieren, wo inhaltlich möglich zusammenführen und thematisch neu anordnen. Daraus lässt sich ein Analyseraster mit zweierlei Arten von Rahmenbedingungen erstellen, nämlich (A) rechtlichen und (B) sozio-politischen (s. Tab 6). Im Gegensatz zu den jeweiligen Beschreibungen bei den gerade genannten Autoren wurden die Kriterien hier als Fragestellung formuliert und soweit wie möglich auf eine Beantwortung des Forschungsvorhabens hin interpretiert und angepasst. Insbesondere die Formulierung der rechtlichen Rahmenbedingungen war hierbei vom Gedanken eines möglichen Ausbaus aktueller Regelungen in Richtung einer tatsächlichen

[120] Vgl. Lapidoth (1997), S. 199 ff.; eigene Zusammenfassung aus dem Englischen.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00440

Autonomielösung angeleitet.[121] Dieser Linie entsprechend wurde im Folgenden bei Verweisen auf eine bereits existierende autonome Region – wo es sinnvoll erschien – diese Begrifflichkeit gegen die der „Minderheit“ ausgetauscht. Eine Erfüllung der Faktoren ist demzufolge als positiv für eine mögliche Umsetzung zu werten, eine Nichterfüllung als entsprechend negativ.

A. Rechtliche Rahmenbedingungen	
Bereiche	Inwieweit…
1. Politische Vertretung auf Regionalebene	… existieren vom Zentralstaat unabhängige, demokratische Formen der politischen Vertretung auf Regionalebene?
2. Menschenrechtsgarantien	… existieren an internationalen Standards ausgerichtete Menschenrechtsgarantien und ist die Gleichstellung und Nicht-Diskriminierung aller Bürger gewährleistet? Können entsprechende Institutionen in Anspruch genommen werden, die den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte kontrollieren und ggfs. Rechtsschutz durchsetzen?
3. Legislativ- und Exekutivbefugnisse	… verfügt die Minderheit auf Regional- und Lokalebene über Legislativ- bzw. Exekutivbefugnisse, die es ihr erlauben, ihre kulturelle Identität und wirtschaftliche Grundlage zu wahren?
4. Minderheitenschutz- und -entfaltung	… können die Minderheiten bereits unabhängig über Belange, den Schutz und die Entfaltung ihrer kulturellen Identität verfügen – etwa in den Bereichen Sprache, Medien, Bildung und Erhalt ihres kulturellen Erbes?
5. Sprachenrechte	… ist die Sprache der Minderheit als Amtssprache anerkannt und kann diese – rechtlich verankert – im Umgang mit allen Behörden verwendet werden?
6. Symbole	… kann die Minderheit Symbole der Selbstbestimmung – wie etwa Flagge und Hymne – nutzen?
7. Wirtschaftliche Ressourcen	… finden sich auf Regionalebene Kompetenzen, die die Nutzung der wesentlichsten wirtschaftlichen Ressourcen der Region – wie regionale Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarkt oder Umweltschutz – einschließen und durch die die ausreichende Finanzierung der anvisierten Region sichergestellt ist?
8. Demokratisch-rechtsstaatliche Tradition	… existiert in Rumänien eine lange demokratisch-rechtsstaatliche Tradition?

[121] Von Nichtdiskriminierung über Gruppenrechte bis zu Autonomie, vgl. Kapitel 2.2 Abb.1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00441

B. Soziopolitische Rahmenbedingungen	
Faktoren	Inwiefern…
1. Regimewechsel	… liegen oder lagen Regimewechsel vor, die einen (positiven) Einfluss auf die Autonomiethematik genommen haben?
2. Frühe Etablierung	… kann die Autonomieregelung vor dem völligen Zerwürfnis zwischen Mehrheit und Minderheit erfolgen?
3. Einverständnis der Minderheit	… liegt das Einverständnis des nutznießenden Bevölkerungsteils für die Einrichtung einer Autonomie vor?
4. Win-Win-Situation	… ist die Autonomielösung für beide Seiten, Staat wie nutznießende Gruppe, von Vorteil?
5. Einbezug internationaler Akteure	… ist die internationale Gemeinschaft in die Konfliktlösung miteinbezogen, z. B. durch internationalen Druck und Garantieleistung bzgl. der Einrichtung einer Autonomie?
6. Involvierung eines Kin-State	… würde die Einrichtung der anvisierten autonomen Region mit dem Einverständnis eines ausländischen Staates erfolgen, der mit der nutznießenden Gruppe eine ethnische oder ähnliche Verbindung hat?
7. Demokratische Basis	… basieren Zentralregierung wie Lokalbehörden auf einem demokratischen Rahmen?
8. Wirtschaftliche Ausgewogenheit und marginale regionale Bedeutung	… würde die anvisierte autonome Region auf gesamtrumänischer Ebene geografisch und wirtschaftlich eine geringe Bedeutung einnehmen? Würde sie über einen ähnlichen Lebensstandard wie der Gesamtstaat verfügen?
9. Kein Streit über Souveränität	… entfacht die Autonomie-Debatte eine Diskussion um staatliche Souveränität?
10. Einbezug mehrerer Volksgruppen	… wären auch andere Volksgruppen durch eine etwaige ungarische autonome Region begünstigt?
11. Nichtethnische Begründung	… spielt Ethnizität in der Diskussion und den Vorschlägen der ungarischen Minderheitenvertreter eine Rolle?
12. Demokratische Etablierung	… spielen demokratische Partizipation und Mechanismen bei der Autonomiediskussion eine Rolle?
13. Goodwill	… ist eine Atmosphäre der Aussöhnung und des Wohlwollens zu verzeichnen, die durch einen proaktiven und beständigen Einsatz getragen wird, zu erklären und in einen geduldigen Dialog einzutreten?

Tab. 6: Erfolgsfaktoren für die Einrichtung einer Territorialautonomie für die ungarische Minderheit in Siebenbürgen basierend auf Benedikter, Ghai und Lapidoth

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00442

2.6.2 Analytische Perspektive: Das Governance Konzept

Nachdem das Forschungsfeld eingegrenzt sowie Termini und die Forschungsmethode geklärt wurden, gilt es nun, die Forschungsperspektive festzulegen. Wie die Einleitung dieser Arbeit schon ersichtlich gemacht hat, sind im gegenständlichen Autonomiediskurs unterschiedlichste Akteure und Einflussebenen aktiv. Er fügt sich damit in einen Trend zu zunehmender Komplexität politischer Entscheidungsfindung und Prozesse, die nach Benz und Dose durch herkömmliche, lediglich auf einzelne Bereiche fokussierte Konzepte nur unzureichend erfasst werden können. Schließlich betreffen diese „nicht nur den Staat, sondern auch die Wirtschaft und Gesellschaft, […] spielen sich auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene ab, betreffen Institutionen ebenso wie Verfahren, Modalitäten und Ergebnisse der Erfüllung öffentlicher Aufgaben“[122]. Wesentliche Ausprägungen dieser Veränderungen sind die Denationalisierung, d. h. die Bedeutungszunahme multilateraler Problemlösungen[123], die Mehrebenenverflechtung, d. h. die steigende Verschränkung von Entscheidungsebenen innerhalb von Nationalstaaten, und schließlich die abnehmende Trennung von Staat und Gesellschaft, d. h. das zunehmende Gewicht der Zivilgesellschaft in politischen Entscheidungsprozessen.[124] Ein Beispiel dieser Komplexitätszunahme stellt etwa die europäische Debatte um die „Armutszuwanderung“ nach dem Fall der Freizügigkeitsbeschränkungen für die mittelosteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten dar.[125] Auch die ab 2015 einsetzende Flüchtlingskrise bzw. Migrationsthematik kann mit ihren vielschichtigen, multinationalen Verschränkungen exemplarisch für diesen Gesichtspunkt gelten.

Um eben diese komplexen Strukturen und ihre Wechselbeziehungen analytisch greifbar zu machen, bietet sich das Governance-Konzept an. Dieses erfasst neue Formen politischer Steuerung, Koordinierung und Kooperation, „die weder dem Gesetz der Hierarchie noch dem des Marktes gehorchen“[126] und aufgrund dieser Eigenschaft u. a. als „Regieren ohne Regierung“[127] bezeichnet werden: „Regiert wird nicht nur von der Regierung, also idealtypisch der Spitze einer Hierarchie, sondern auch von anderen Akteuren, die in einem nicht-hierarchischen Verhältnis zueinander stehen.“[128] Der Begriff Governance findet hierbei Verwendung, weil moderne „auf breite Mitwirkung angelegte Politik mit dem klassischen

[122] S. Benz u. Dose (2010), S. 15.
[123] Vgl. z. B. Finanzkrisen, Minderheitenfragen, Globale Erwärmung, EU-Einwanderungspolitik etc.
[124] Vgl. Benz u. Dose (2010), S. 15 f.
[125] In das Thema involviert sind nicht nur die lokale Ebene (betroffene Kommunen) und die bundespolitische Ebene (Parteien), sondern auch einzelne west- und ostmitteleuropäische Mitgliedsländer sowie die EU.
[126] S. Knodt u. Große Hüttmann (2012), S. 228.
[127] S. Rosenau u. Czempiel (1992); englische Originalbezeichnung „governance without government“.
[128] S. Jachtenfuchs (2003), S. 495; ebenso Benz u. Dose (2010), S. 21.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00443

Verständnis von Regierungshandeln als einer hierarchisch angelegten staatlichen Steuerung wenig gemein hat“[129].

Das Governance-Konzept kann unterschiedliche Verwendungsweisen haben, von denen neben der normativen und praktischen, insbesondere die deskriptive zu nennen wäre.[130] Auf Letztere soll im Rahmen dieser Arbeit zurückgegriffen werden. Solchermaßen dient Governance als „vielschichtige und in unterschiedlichen Kontexten verwendete“[131] Betrachtungsweise zur „Analyse komplexer Strukturen kollektiven Handelns“[132], die „neben prozessualen auch strukturelle, funktionale und instrumentelle Aspekte des Regierens, Steuerns und Koordinierens“[133] erfasst. Dabei geht das Konzept weder mit einer bestimmten Theorie einher[134], noch existiert hierfür – seiner breiten Anwendung geschuldet – eine allgemeingültige bzw. etablierte Definition.[135] Vielmehr erhält der Governance-Begriff erst durch den Kontext seine jeweilige Bestimmung.[136] Der Kritik an dieser zunächst bestehenden Inhaltsleere[137] kann jedoch erwidert werden, dass die zunächst abstrakte Betrachtungsweise eben eine inhärente Eigenschaft des Begriffs darstellt und es Aufgabe der Forschung ist, „seine Merkmale kontextbezogen zu präzisieren und die analytische Perspektive mit geeigneten Theorien und Methoden der empirischen Forschung umzusetzen“[138].

2.6.2.1 Multilevel Governance

Da sich die Organisation demokratischer Prozesse hauptsächlich auf bestimmte Gebiete bezogen hat, ist der Fokus auf die „territoriale Struktur von Politik als Kontextbedingung politischer Governance besonders wichtig“[139]. Solche territorialen Kontexte können etwa die *Governance im Staat*, die *regionale Ebene*, die *europäische Ebene* und die *Global Governance* sein.[140] Für das vorliegende Projekt erscheint der Kontext der *Governance im Mehrebenensystem* oder *Multilevel Governance* (MLG) am geeignetsten.

Auch für die MLG als Teilbereich von Governance existiert keine allgemein anerkannte Definition.[141] Ihren Ursprung hat sie in der Beobachtung des Phänomens einer zunehmenden Neuordnung von Macht weg von den Zentralstaaten, „nach oben, nach unten

[129] Vgl. Knodt u. Große Hüttmann (2012), S. 223.
[130] Vgl. Benz et al. (2007), S. 14 f.
[131] S. Knodt u. Große Hüttmann (2012), S. 224.
[132] S. Benz u. Dose (2010), S. 33.
[133] Vgl. Benz u. Dose (2010), S. 17.
[134] Vgl. Benz u. Dose (2010), S. 33.
[135] Vgl. Benz u. Dose (2010), S. 28.
[136] Vgl. Benz u. Dose (2010), S. 28.
[137] Vgl. Offe (2008), S. 67.
[138] S. Benz u. Dose (2010), S. 33.
[139] S. Benz u. Dose (2010), S. 28.
[140] Vgl. hierzu z. B. die Beiträge von Mayntz (Governance im Staat), Fürst (regionale Ebene), Jachtenfuchs (europäische Ebene) und Behrens (Global Governance) in Benz u. Dose (2010).
[141] Vgl. Benz (2010), S. 131.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00444

und seitwärts“ und dies sowohl in der EU als auch auf lokaler, regionaler und internationaler Ebene.[142] Wie Knodt und Große Hüttmann hervorheben, kann gerade die EU als Musterbeispiel für solch eine komplexe, da eng verflochtene, Mehrebenenstruktur gelten: „Wie bei einer russischen Puppe sind die unterschiedlichen politischen Entscheidungsebenen verschachtelt und lassen sich in vielen Politikbereichen kaum mehr voneinander trennen.“[143] Die Mehrebenen-Perspektive setzt den Fokus auf eben diese Verschränkung staatsübergreifender Politik. Sie bietet sich hierbei auch deswegen an, weil sie die vermeintlich entscheidende Rolle staatlicher Akteure relativiert, die ihnen zunehmend durch ökonomische, gesellschaftliche und vor allem supranationale Akteuren (z. B. die EU-Kommission) streitig gemacht wird.[144]

Ein Kernaspekt der MLG ist somit die politische Verflechtung mehrerer Ebenen, d. h., wenn politische Prozesse eine Ebene überschreiten bzw. zwischen diesen koordiniert werden. Wie schon erwähnt, wird hier von einer nach territorialen Gebieten strukturierten und keiner hierarchischen Ordnung ausgegangen. Die politische Arbeit unterliegt dabei unterschiedlichen Ordnungen und Regeln, die entweder intragouvermental (innerhalb eines Staates, z. B. nationalstaatlicher Wahlkampf) oder extragouvermental (bi- oder multilaterale Staatenzusammenarbeit, z. B. internationale Verträge) sein können.[145] Die MLG-Perspektive legt das Augenmerk – im Gegensatz zur Förderalismusforschung – also auf die ebenenübergreifenden Aspekte der Koordination und Steuerungsprozesse von Politik, wodurch unterschiedlichste Mehrebenenstrukturen erst analytisch fassbar werden.[146] Interaktion innerhalb der MLG geschieht dabei über verbundene Arenen. Der Begriff Arena bezeichnet „einen durch institutionelle Regeln definierten Kontext, in dem Akteure aus unterschiedlichen Organisationen zur Erfüllung spezifischer Funktionen oder Aufgaben zusammenwirken“[147]. Erst ihre Konstellation und Beziehungen untereinander verleihen dem jeweiligen Mehrebenensystem seine spezifische Form.[148]

2.6.2.2 Das Forschungsfeld aus Multilevel-Governance-Perspektive

Auch die Minderheitenpolitik im Rahmen der EU bietet sich für eine Analyse aus Multilevel-Governance-Perspektive an. Nicht zuletzt findet sich hier eine starke Verflechtung der Entscheidungsebenen bzw. eine ebenenübergreifende Wechselwirkung mehrerer Akteure. Wie gestaltet sich nun das Gefüge aus Akteuren, Ebenen und strukturellen Rahmenbedingungen in der Arena der Debatte um eine autonome Region für die ungarische

[142] S. Hooghe u. Marks (2003), S. 233 f.
[143] S. Knodt u. Große Hüttmann (2012), S. 223.
[144] Vgl. Knodt u. Große Hüttmann (2012), S. 226.
[145] Vgl. Benz (2010), S. 111 f.
[146] Vgl. Benz u. Dose (2010), S. 30.
[147] Vgl. Benz (2010), S. 112.
[148] Vgl. Benz (2010), S. 112.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00445

Minderheit in Rumänien? Im Folgenden soll dies anhand einer Übertragung des MLG-Ansatzes auf das vorliegende Forschungsfeld beantwortet werden.

Als die wesentlichen in der Thematik involvierten **Akteure** wären die rumänischen Parteien, die ungarischen Minderheitenparteien in Rumänien sowie die Regierungen der EU- und NATO-Mitgliedsländer Ungarn und Rumänien zu nennen. Hinsichtlich der europäischen Institutionen wie der EU bzw. des Europarats[149] könnte theoretisch auch von Akteuren gesprochen werden. Tatsächlich wirken diese – wie später noch gezeigt werden wird – mehr strukturell regulierend denn als aktiv politisch auf die Thematik ein. Demzufolge werden sie im Folgenden den strukturellen Rahmenbedingungen zugeordnet. Eine Nebenrolle kann zudem den USA attestiert werden, im Wesentlichen durch ihre Einwirkung auf die bilateralen Beziehungen zwischen Ungarn und Rumänien während der Westintegration der beiden Länder und ihrem gesteigerten geostrategischen Interesse an Rumänien. Dieser Aspekt steht im Rahmen der vorliegenden Arbeit jedoch nicht im Zentrum des Erkenntnisinteresses.[150]

Als oberstes Ziel der *rumänischen Parteien* könnte dabei die Übernahme bzw. der Erhalt von (Gestaltungs-)Macht durch Regierungsbildung gelten. Eine ungarische autonome Region wird von ihnen entschieden abgelehnt. Ihre Aktivitäten müssen sich demnach an einer attraktiven Politik für eine möglichst große Wählerschicht ausrichten. Sie erreichen dies z. B. durch Kommunikation, unmittelbar durch Gesetzgebung sowie mittelbar durch Einflussnahme auf staatliche Einrichtungen und Behörden. Weitgehend analog kann dies für die *rumänische Regierung* gelten, deren Handlungsspielraum jedoch durch die internationale Bühne erweitert wird. Dort hat sie etwa die Möglichkeit, die Inhalte von internationalen Verträgen entsprechend ihren innenpolitischen Zielen zu gestalten oder diese in internationalen Organisationen zu verteidigen. Die rumänischen Parteien, insbesondere in Regierungsverantwortung, beeinflussen solchermaßen massiv den Diskurs über die Autonomiethematik sowie dessen Entwicklung.[151]

Auch bei den *ungarischen Minderheitenparteien* spielt das Streben nach politischer Gestaltungsmöglichkeit die wohl wichtigste Rolle. Entgegen den Zielen der rumänischen Parteien kämpfen sie für eine Verbesserung der Situation der ungarischen Minderheit durch mehr Minderheitenschutz und Autonomielösungen, wie etwa die Schaffung einer autonomen Region Szeklerland. Zudem bringen die Minderheitenparteien das Thema Minderheitenschutz regelmäßig in die gesellschaftliche Diskussion ein. Zu ihren Hauptaktivitäten zählen klassische Kommunikationsmaßnahmen sowie – oft verwirklicht über ihnen nahestehende NGOs – auch Informationskampagnen, Protestveranstaltungen und

[149] Tatsächlich erscheint durch die enge Verflechtung der eigentlich separaten Organisationen eine synonyme Nennung sinnvoll. Der im Weiteren dieser Arbeit verwendete EU-Begriff schließt daher, wenn nicht anders angegeben bzw. sinnhaft, den „Europarat“ mit ein.

[150] Vgl. Kapitel 9.5.

[151] Mehr zum Handeln und Haltung der rumänischen Parteien vgl. Kapitel 7.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00446

Shadow Reports. Darüber hinaus betreiben sie gezielte Lobbyarbeit in internationalen Institutionen oder suchen die Kooperation mit ausländischen Minderheitenorganisationen. Die UDMR konnte zudem, als größte Minderheitenpartei und dank ihrer Sonderstellung als Mehrheitsbeschafferin im Parlament, durch Regierungsbeteiligungen viele Zugeständnisse im Minderheitenschutz erzielen.

Die Aktivitäten der *ungarischen Regierung* zielen auf den Erhalt und die Förderung der ungarischen Minderheit in Rumänien ab, wobei die Einrichtung einer autonomen Region ausdrücklich unterstützt wird. Gleichzeitig scheint aktuell in ihrer Kommunikation und ihren Aktivitäten hierzu auch die ungarische Innenpolitik eine Rolle zu spielen, etwa um sowohl heimische Wähler als auch wahlberechtigte, ethnische Ungarn in den Nachbarländern als Wähler zu halten oder zu gewinnen. Im Bereich der Autonomiefrage kann Ungarn auf internationaler Bühne als Gegenspieler Rumäniens gelten. Maßnahmen umfassen – neben dem rhetorischen Einsatz in Medien und Symbolpolitik – z. B. die Doppelstaatsbürgerschaft, die Einflussnahme auf die ungarischen Minderheitenparteien, den Einsatz für stärkeren Minderheitenschutz in internationalen Gremien sowie eine bedeutende finanzielle Unterstützung für die Minderheiten. Ungarn spielt damit für die ungarische Minderheit in Rumänien nicht nur als Kin-State eine Rolle, sondern auch als bedeutende Stütze ihres Kulturlebens.

Die genannten Akteure agieren wiederum auf unterschiedlichen **Ebenen**, um auf die Thematik, ihrer jeweiligen Interessenlage nach, Einfluss zu nehmen:

- Als *erste Ebene* lassen sich die europäischen Institutionen[152] ausmachen, in deren Rahmen, z. B. bei Mindeststandards hinsichtlich des Umgangs mit Minderheiten oder in bilateralen Beziehungen, die Akteure Ungarn und Rumänien eingebunden sind.
- Als *zweite Ebene* kann die intergouvermentale gelten. Hier treten die unmittelbar wie mittelbar betroffenen Staaten Rumänien und Ungarn über die Thematik in Wechselwirkung.
- Als *dritte Ebene* wäre die intragouvermental-parteipolitische Ebene in Rumänien selbst zu nennen, in der die ungarischen Minderheitenparteien in den Wettstreit mit den rumänischen Mehrheitsparteien bzw. der Regierung treten.

Da die unterschiedlichen Akteure auch ebenenübergreifend agieren (sog. Arena-Switching), ergibt sich eine weitere Komplexitätssteigerung (s. Abb. 5): So treffen die unterschiedlichen Interessen und Ziele der ungarischen bzw. rumänischen Regierung nicht nur auf der intergouvermentalen Ebene aufeinander, sondern auch auf der der europäischen

[152] Dies sind im Wesentlichen die Institutionen Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union, Europäische Kommission sowie der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.10447

Institutionen, etwa im EU-Parlament.[153] Auch nimmt die ungarische Regierung mit ihren Maßnahmen auf innerrumänische Angelegenheiten Einfluss. Die ungarischen Minderheitenparteien wiederum sind nicht nur innerhalb der rumänischen Politik aktiv, sondern versuchen z. B. durch Lobbying-Maßnahmen und -Initiativen auch auf europäische Gremien einzuwirken.[154]

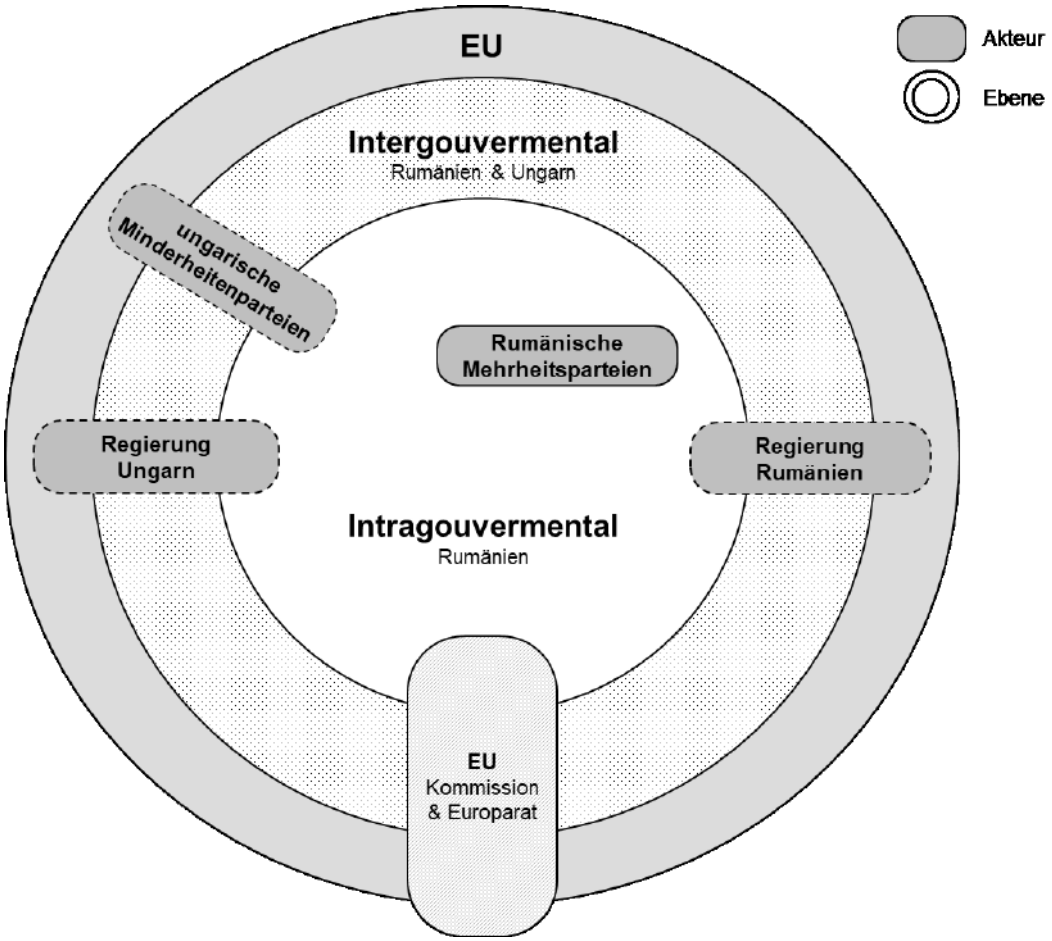


Abb. 5: Multilevel Governance am Beispiel der Autonomiethematik in Rumänien (eigene Darstellung)

Das Handeln der Akteure unterliegt ferner bestimmten **strukturellen Rahmenbedingungen**. Im Falle der Parteien und der rumänischen Regierung sind dies vor allem die vorherrschende politische Kultur sowie die aktuell geltenden Gesetze in Rumänien. Ungarische und rumänische Parteien in Rumänien etwa müssen ihr Handeln an dem dort geltenden Rechtsrahmen ausrichten. Das Handeln der rumänischen Regierung wird gleichzeitig durch internationale Rahmenbedingungen und Gepflogenheiten eingeschränkt. So muss die Regierung bspw. die minderheitenschutzrelevanten Regelungen von bereits

[153] Beispielsweise wurden die Regierungsparteien, d. h. die PSD in Rumänien und die FIDESZ in Ungarn, im EU-Parlament auf unterschiedlichen Themenfeldern stark kritisiert. Durch ihre Einbindung in die großen Fraktionen und deren entsprechende Rückendeckung konnten beide Parteien Sanktionen durch EU-Gremien entgehen.

[154] Theoretisch gilt dies auch für die rumänischen Parteien. Wie die Untersuchung aber zeigen wird, spielt dies – außer evtl. für die in den jeweiligen Regierungen involvierten Parteien – nur eine marginale Rolle.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00448

ratifizierten Verträgen einhalten. Die ungarische Regierung wiederum muss bei ihrer Unterstützung für die Minderheit z. B. die Souveränitätsrechte Rumäniens beachten. Durch den EU-Beitritt Rumäniens (und Ungarns) – und den damit verbundenen politischen wie rechtlichen Auswirkungen – muss schließlich auch die Europäisierung als Rahmenbedingung beachtet werden.

Die Beschreibung des vorliegenden Forschungsfelds durch den MLP-Ansatz zeigt exemplarisch die Verschränkung ebenenübergreifenden Handelns unterschiedlicher Akteure. Gleichzeitig verdeutlicht sie, dass für die Beantwortung der Forschungsfrage sowohl die strukturellen Rahmenbedingungen als auch das Handeln der Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen erfasst werden müssen. Die in der Dokumentenanalyse und den Experteninterviews gewonnen Daten untermauern somit die hier skizzierte Beschreibung des Forschungsfelds aus MLG-Perspektive.

2.6.3 Methodischer Ansatz und Datensammlung

Dem Forschungsziel entsprechend wurde für die Fallstudie dieser Arbeit ein induktiver Ansatz gewählt. Hierbei erfolgt die Bildung von Konzepten induktiv, wobei durch die Abstraktion empirischer Daten theoretische Begriffe gebildet werden. Ein solch qualitativer Ansatz verlangt Offenheit, da sich theoretische Konzepte auch während der Forschungsprojekts verändern bzw. an den Gegenstand der Forschung annähern können. Bei der deduktiven Konzeptbildung der quantitativen Forschung wäre dies hingegen nicht möglich, da theoretische Konzepte schon vor der Datenerhebung und -analyse detailliert ausgearbeitet werden.[155] Nicht zuletzt kann durch ein induktives Vorgehen eben der rasche Wandel komplexer sozialer Kontexte erfasst und Theorien abgeleitet werden – im Gegensatz zu deduktiven Ansätzen, die Fragestellungen bzw. Hypothesen aus theoretischen Modellen entwickeln.[156] Eine qualitative Methode eignet sich nach Kleining insbesondere,

> *„wenn die Gegenstände und Themen nach allgemeinem Wissensstand, nach Kenntnis des Forschers oder auch nur nach seiner Meinung, komplex, differenziert, wenig überschaubar, widersprüchlich sind oder wenn zu vermuten steht, dass sie nur als ‚einfach' erscheinen, aber – vielleicht – Unbekanntes verbergen"*[157].

Durch seine Offenheit und Flexibilität gegenüber dem Forschungsgegenstand bietet sie die Möglichkeit, nicht nur subjektive Deutungen und Hintergründe ans Licht zu bringen, sondern auch neue Aspekte eines Forschungsthemas zu erfahren.[158] Dies erlaubte das Forschungsfeld in all seinen Informationen und Einsichten tiefgreifend zu durchdringen, um

[155] Vgl. Döring u. Bortz (2016), S. 222 f.
[156] Vgl. Flick (2005), S. 12 f.
[157] S. Kleining, S. 16.
[158] Vgl. Bryman (1988), S. 95; Winter (2000); Flick (2005), S. 17 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.10449

die Forschungsziele zu erfüllen und die Erkenntnisse der theoretischen Basis zu operationalisieren.

Ferner wurde für diese Fallstudie die Form des **problemzentrierten Einzelinterviews** gewählt: Da es an bereits in der Problemanalyse erarbeitete, konkrete Aspekte, Themen und Fragestellungen angeknüpft, besitzt es keinen rein explorativen Charakter und eignet sich so für theoriegeleitete Forschungsvorhaben. Durch seine Offenheit, d. h. die freie Antwortmöglichkeit, können die Befragten nicht nur subjektive Deutungen und Zusammenhänge artikulieren. Die Standardisierung durch die Gesprächsleitfadenfragen erleichtert gleichzeitig auch die Vergleichbarkeit des gesammelten Materials.[159] Ferner bietet diese teilstrukturierte Interview-Form – im Gegensatz zu wenig bzw. stark strukturierten Befragungen – einen Mittelweg, nicht nur den Forschungszielen zu entsprechen, sondern auch etwaige Themen, die sich aus dem jeweiligen Gespräch ergeben, aufzugreifen und diesen nachzugehen.[160]
Schließlich wurde für das vorliegende Projekt eine Sonderform des offenen Interviews gewählt, das **Experteninterview**.[161] Hier steht nicht die Gesamtperson, deren Leben und Ansichten im Mittelpunkt des Interesses, sondern ihr organisatorisch-institutioneller Kontext[162], der ihr bevorzugten Zugang zu bestimmten Betriebs- und Kontextwissen bietet. Betriebswissen meint solches, das durch Zugang an entscheidender Stelle erworben wird und Einblick in die strukturellen Bedingungen einer Sachlage gewährt. Kontextwissen meint hingegen ein Sonderwissen über die Rahmenbedingungen, die Situation oder Einflüsse um den Personenkreis, auf den sich das Expertenhandeln richtet. Mithilfe des Experteninterviews können somit bereits auf andere Weise erhobene Informationen durch kompetente Personen ergänzt, bewertet und interpretiert werden.[163]

2.6.3.1 Expertenbegriff und Stichprobenbildung

Der *Begriff des Experten* beschreibt nach Gläser und Laudel „die spezifische Rolle des Interviewpartners als Quelle von Spezialwissen über die zu erforschenden sozialen Sachverhalte“[164]. Die Einordnung als Experte geschieht dabei jeweils relativ zum Forschungsinteresse und betrifft insofern einen Personenkreis, der dem jeweiligen Handlungsfeld der Thematik angehört und über „privilegierten Zugang zu Informationen über

[159] Vgl. Mayring (1993), S. 46 ff.
[160] Vgl. Atteslander (2006), S. 125.
[161] Das Experteninterview spielt bislang in der gängigen Literatur zur empirischen Sozialforschung nur eine marginale Rolle und wird hinsichtlich seiner Erhebungs- und Auswertungsformen kaum gesondert behandelt, vgl. Meuser u. Nagel (2009), S. 465; eine Ausnahme sind Gläser u. Laudel (2010).
[162] Vgl. Meuser u. Nagel (1991), S. 442.
[163] Vgl. Meuser u. Nagel (2009), S. 471.
[164] S. Gläser u. Laudel (2010), S. 12.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00450

Personengruppen, Soziallagen, Entscheidungsprozesse, Politikfelder usw. verfügt“[165].

Die *Auswahl der Experten* (Stichprobenbildung) geschieht nach deren Eignung durch den Forscher selbst.[166] Die Vorab-Festlegung der Samplestrukturen, d. h. die Zusammensetzung der Probandengruppe, geschieht begründet anhand Vorüberlegungen zu Frage und Setting des Projekts. Sie unterliegt der Annahme, dass sich „Typik und Verteilung bestimmter Eigenschaften [auch] in der Grundgesamtheit [der Stichprobe widerspiegeln muss]“[167]. Im konkreten Fall orientierte sich die Zielgruppe an der Fragestellung der Arbeit sowie den in oben aufgezeigten Akteursebenen.[168] Gemäß den gewünschten Forschungserkenntnissen zielte die Auswahl der Experten (Probanden) auf die thematisch involvierten Akteursgruppen ab, wie etwa verantwortliche Politiker, Akademiker und wichtige Vertreter der Minderheit (z. B. Unternehmern, Bürgermeister) auf allen Ebenen bzw. Regionen (EU, Ungarn und Rumänien).[169] Als ausschlaggebend erschien hierbei nicht nur deren Sachkenntnis, sondern auch die Aussicht, die Forschungsergebnisse der Literaturanalyse durch Erkenntnisse aus Praxis- bzw. Alltagswissens wesentlich anzureichern. Schließlich spielte aufgrund der kontroversen Perspektiven bezüglich des Forschungsgegenstandes auch der Aspekt der Ausgewogenheit des Samples eine Rolle, d. h. dass in der Datensammlung Befürworter wie Gegner einer Autonomie zu Wort kommen sollten. Diese Überlegung basierte auf der Annahme, dass Personen mit ethnisch ungarischem Hintergrund eher dafür, solche mit ethnisch-rumänischem eher dagegen sein würden.

2.6.3.2 Gütekriterien

Ein Wesenskern qualitativer Methoden ist die Interpretation von Daten und Ergebnissen durch den Forscher. Jedoch lassen sich „Interpretationen […] nicht beweisen, nicht wie Rechenoperationen nachrechnen“[170]. Dies bedingt die Frage nach ihrer Geltungsbegründung, d. h., wann Aussagen tatsächlich begründet als subjekt- und situationsbezogen anzusehen sind.[171] Um ihre Ergebnisse nachvollziehen, überprüfen und einordnen zu können, bedarf es daher der schrittweisen Dokumentation des Zustandekommens von Daten, ihrer Analyse und Interpretation im Forschungsprozess.[172] Wie Flick jedoch konstatiert, herrscht in der Frage nach breit akzeptierten und funktionalen Gütekriterien für die Geltungsbegründung qualitativer Forschung noch kein wissenschaftlicher Konsens.[173] Mangels einer abschließenden Lösung und da die lückenlose

[165] Vgl. Meuser u. Nagel (2009), S. 470, 443.
[166] Vgl. Meuser u. Nagel (2009), S. 466.
[167] S. Mayer (2013), S. 39, basierend auf Flick (1999) S. 79 u. Merkens (2000), S. 292.
[168] Vgl. Kapitel 2.6.2.2.
[169] Vgl. die ausführliche Liste mit Detailangaben in Anhang A.5.
[170] Vgl. Mayring (1993), S. 110.
[171] Vgl. Flick (1992), S. 12.
[172] Vgl. Mayring (1993), S. 17, 109 ff.; Steger (2003), S. 5.
[173] Vgl. Flick (2005), S. 345.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.20451

Verfahrensdokumentation des Vorgehens weder vollständig zu erfüllen ist noch Validität (Gültigkeit) garantiert[174], hat der Autor sich entschlossen, sich auf die klassischen Kriterien der Reliabilität (Zuverlässigkeit), Validität sowie das der Vertrauenswürdigkeit zu stützen, wie sie im Folgenden beschrieben werden.[175]

Bei der Sammlung von Daten durch Interviews lässt sich *Reliabilität* u. a. erhöhen, indem bei Probeinterviews die Leitfäden und Fragestellung nochmals einer Prüfung unterzogen werden. Bei der Dateninterpretation kann dies durch die Reflexion des Vorgehens bei Interpretation und Kodierung geschehen.[176] Dies dient dazu, das Zustandekommen der Daten überprüfbar und hinsichtlich der tatsächlichen Aussagen des Subjekts und der Forscherinterpretation unterscheidbar zu machen.[177] Leitende Kriterien bei der Auswahl der Interview-Kandidaten waren indes, wie oben angeführt, deren Expertise sowie die zu erwartende Ausgewogenheit der Positionen dem Thema gegenüber.
Ein Instrument zur Bestimmung von *Validität* kann die kommunikative Validierung sein. Hierbei werden die Akteure (Interviewpartner) anhand der Transkripte und Ergebnisse um die Richtigkeit der Bewertung ihrer eigenen Aussagen gebeten und dadurch Authentizität festgestellt.[178] Durch Zusammenfassung, Wiederholung und Paraphrasierung der Antworten sowie Aufforderung zur Offenlegung der dazugehörigen Gedankengänge gegenüber den Befragten kann Rückmeldung über die Stimmigkeit ihrer Aussagen gesammelt und solchermaßen ein korrektes Verständnis und Interpretation sichergestellt werden.[179]
Letzteres Vorgehen dient auch der Erhöhung der *Vertrauenswürdigkeit*. Dabei erfolgt ein sogenanntes „peer debriefing“, also die Diskussion des Vorgehens mit an der Forschungsarbeit nicht involvierten Personen.[180] So wurden vor den eigentlichen Interviews im Rahmen einer Pilotstudie und durch die Kontrolle der Interviewfragen mithilfe unabhängiger Personen Korrekturen und Veränderungen vorgenommen.[181] Hierbei ist zu erwähnen, dass der Autor dem Autonomievorhaben der ungarischen Minderheit gegenüber positiv eingestellt ist. Das Vorgehen sollte damit auch die Objektivität der Fragen sicherstellen und eine etwaige Voreingenommenheit vermeiden helfen. Schließlich findet sich im Anhang dieser Arbeit auch eine Belegsammlung mit allen in der Studie verwendeten Materialien wie etwa den Fragebögen und Interview-Transkripten[182], wodurch der Konnex zwischen dem gesammelten Datenmaterial und den Erkenntnissen der Studie transparent offengelegt werden kann.

---

[174] Vgl. Steger (2003), S. 5.
[175] Vgl. Flick (2005), S. 321 ff.
[176] Vgl. Kapitel 2.6.3.4.
[177] Vgl. Flick (2005), S. 321 f.
[178] Vgl. Flick (2005), S. 325.
[179] Vgl. Schnell, Hill u. Esser (1999), S. 326.
[180] Nach Lincoln u. Guba (1985), S. 308, zitiert nach Flick (2005), S. 333 f.
[181] Vgl. Anhang, A.3.
[182] Vgl. Anhang A.3 u. A.6.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00452

2.6.3.3 Saturation und Durchführung

Während etwa nach Leech die Begründung von Stichprobengröße und Datensättigung auch bei der Nutzung qualitativer Methoden nicht außer Acht gelassen werden sollte[183], gehen die Ansichten hierzu jedoch stark auseinander[184]: Im Gegensatz zur quantitativen Forschung die – basierend auf Wahrscheinlichkeitsüberlegungen – auf Zufallsstichproben und demographische Parameter setzt, geht man in qualitativen Studien normalerweise von der Generalisierbarkeit exemplarischer Einzelfallbeschreibungen aus, die „repräsentativ sind, wenn sie als typische Vertreter einer Klasse ähnlicher Fälle gelten können“[185]. Die Anzahl der Probanden ist dabei wesentlich kleiner und die Auswahl nicht zufällig, sondern „theoriegeleitet gezielt vom Forscher selbst getroffen“[186]. Wie oben angeführt, wurde auch deswegen die Methode des Experteninterviews gewählt und in der Untersuchung auf einen äußerst sachkundigen bzw. kompetenten Personenkreis zurückgegriffen. Nicht zuletzt sollte die Auswahl der Befragten den Zweck einer Studie reflektieren: „Die Stichprobengröße wird irrelevant, da die Qualität der Daten ihren Wert bemisst.“[187]

Im Rahmen der Suche nach passenden Probanden wurden 46 Personen identifiziert, von denen 34 eine Interviewanfrage zugeschickt wurde. Trotz mehrfacher Anschrift gelang es jedoch, nur 14 Interviews zu arrangieren, von denen schließlich 11 tatsächlich stattfanden.[188] So sind insbesondere Politiker und rumänische Probanden nur marginal vertreten. In der Regel wurde von dieser Seite bislang weder geantwortet noch Anrufe entgegengenommen. Die geringe Bereitschaft zur Interviewteilnahme erweckte insgesamt den Eindruck einer „Mauer des Schweigens“. Es kann angenommen werden, dass viele Personen in diesem Expertenkreis das Thema als sehr kontrovers empfinden und sich daher durch ein Interview nicht exponieren wollen.

Insgesamt wurden zwei Experteninterviews in der Pilotphase und neun im Hauptteil durchgeführt. Der Zugang zu den Probanden erfolgte dabei über das professionelle wie private Personennetzwerk des Autors bzw. Empfehlungen der Probanden, die Kontaktaufnahme selbst über persönliche Ansprache sowie über E-Mail und Telefon. Dabei wurden den Probanden Thema, Ziel und Nutzung des Forschungsvorhabens erläutert und sie über den Vertraulichkeitsgrundsatz der Studie aufgeklärt.[189] Zur Wahrung der Anonymität wurden die Zitate der Experten lediglich durch Abkürzungen markiert (z. B. 8-5.1.).[190] Die Interviews fanden im Zeitraum von August 2016 bis August 2017 via Internet-Telefonie statt,

[183] Vgl. Leech (2005).
[184] Vgl. Mason (2010).
[185] S. Bortz u. Döring (2002), S. 336.
[186] S. Bortz u. Döring (2002), S. 336.
[187] Vgl. Mason (2010).
[188] Zur demografischen Struktur der Probanden s. Probandenliste, Anhang, A.5.
[189] S. Anhang, A.1 u. A.2.
[190] Für den detaillierten Zitierschlüssel s. Anhang, A.6.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.30453

wurden zunächst digital aufgenommen und dann wortgetreu transkribiert.[191] Eine Ausnahme bildet Interview elf, bei dem der/die Proband/in die Interviewfragen vorab geschickt und von ihm/ihr schriftlich beantwortet wurden. Wo im Text Rückschlüsse auf die Identität der Probanden hätten gezogen werden können, wurden die betreffenden Textstellen zur Wahrung der Vertraulichkeit entfernt, ohne jedoch Aussagen zu verkürzen oder gar zu verändern. Zeitlich umfassten die Interviews ca. 60 bis 90 Minuten. Hingewiesen werden soll auf den Umstand, dass auch während der Interviewphase kontinuierlich thematisch relevante Literatur analysiert und gegebenenfalls in die Literaturanalyse eingebunden wurde. Die Interviewfragen selbst spiegeln den Kenntnisstand bis August 2016 wider.

2.6.3.4 Analyse

Für die **Auswertung des in der qualitativen Studie** gesammelten Materials wurde eine qualitative Inhaltsanalyse gewählt. Deren Ziel ist es regelmäßig „die manifesten und latenten Inhalte des Materials in ihrem sozialen Kontext und Bedeutungsumfeld zu interpretieren, wobei vor allem die Perspektive der Akteure herausgearbeitet wird“[192]. Sie zielt auf eine Interpretation, „die intersubjektiv nachvollziehbar und inhaltlich möglichst erschöpfend ist“[193]. Die Wissenschaft hat hierzu zahlreiche Varianten hervorgebracht, darunter z. B. die Globalauswertung nach Legewie (1994), die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (1993) oder den Grounded Theory Ansatz nach Glaser und Strauss (1967).[194] Wie allerdings schon ausgeführt wurde, zielen die durchgeführten Experteninterviews weniger auf die subjektive Akteurs-Perspektive als vielmehr auf die Exploration der Sachlage.

Im vorliegenden Fall stützte sich die Analyse auf die Methode von Meuser und Nagel, die die Ansprüche an eine qualitative Auswertung zur Geltung bringt.[195] Sie unterteilt sich in die chronologischen Schritte Transkription, Paraphrase, Überschrift (Kodierung), thematischer Vergleich, Konzeptualisierung bzw. Generalisierung[196]:

Im ersten Schritt, der **Transkription**, wurden die Experteninterviews wortgetreu in Schriftform gebracht. Detailinformationen wie Stimmlagen, Pausen oder parasprachliche Elemente wurden nicht erfasst, da das Auswertungsziel nicht auf das Individuell-Fallweise, sondern die dahinterliegende Information abzielte, das Überindividuell-Gemeinsame.[197] Dementsprechend wurden auch grammatikalische Fehler und Wortwiederholungen korrigiert. Im Gegensatz zur Empfehlung von Meuser und Nagel wurden alle Interviews nicht nur teilweise, sondern zur Gänze transkribiert: Dies erfolgte zum einen, weil nur so eine

[191] S. Anhang, A.6.
[192] S. Bortz u. Döring (2002), S. 329.
[193] S. Bortz u. Döring (2002), ebd.
[194] Vgl. Bortz u. Döring (2002), S. 331 sowie die dazugehörigen Erklärungen.
[195] Vgl. Mayer (2013), S. 51.
[196] Wenn nicht anders angegeben, basieren die folgenden Ausführungen auf Meuser u. Nagel (1991) bzw. (2009).
[197] Vgl. Mayer (2013), S. 47; Meuser u. Nagel (1991), S. 458.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00454

gründliche Analyse machbar erschien, und zum anderen, um einen Verlust von Daten und damit eine etwaige Verfälschung der Erkenntnisse durch zu frühes Paraphrasieren zu vermeiden.[198] Nicht zuletzt können, wie Bortz und Döring anmerken, vorgenommene Interpretationen durch das vollständig transkribierte Material auch durch andere Forscher nachvollzogen und auf Stimmigkeit geprüft werden.[199] Hierauf wurden die transkribierten Interviews durch **Paraphrasierung** inhaltlich verdichtet. Dadurch scheinen Muster, Themen, Perspektiven und Argumentationen auf und verdeutlichen sich. Im darauffolgenden Schritt wurden den Paraphrasen **Überschriften** verliehen.[200] Passagen mit zusammenpassenden Themen wurden zusammengestellt und schließlich Hauptüberschriften für alle jeweils subsumierten Passagen formuliert. Durch dieses weitere Verdichten, Typisieren und Abstrahieren der Daten wurde eine Übersicht der Themen bzw. Informationen erzeugt.

In einem **thematischen Vergleich** wurden – nun interviewübergreifend und analog der Überschriftenbildung – Textpassagen mit gleichen oder ähnlichen Themen identifiziert, listenhaft zusammengestellt und durch Kategorien bzw. Überschriften vereinheitlicht. Die Kategorien orientieren sich hier noch an den im Transkript verwendeten Begrifflichkeiten. Ungesättigte Kategorien wurden an dieser Stelle gestrichen.[201] Die korrekte Zusammenstellung der Passagen wurde kontinuierlich geprüft und gegebenenfalls angepasst. Zudem wurde ihre Triftigkeit, Vollständigkeit und Validität anhand der originalen Textstellen in den Interviews stichprobenartig nochmals abgewogen. Insgesamt konnten solchermaßen nicht nur übergreifende Topoi identifiziert, sondern auch Gemeinsamkeiten, Unterschiede, Abweichungen sowie Widersprüche herausgestellt werden.

Darauf aufbauend wurden zuletzt durch eine **Konzeptualisierung** allgemeine Kategorien definiert, die nicht nur das von den Experten geteilte Wissen einfassen und verdichten, sondern auch Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausstellen. In diesem Schritt erfolgte teilweise – wo passend – eine Loslösung von der Terminologie der Experteninterviews hin zu wissenschaftlichen Begrifflichkeiten. Die unter einer Kategorie paraphrasierten Daten wurden dabei entsprechend verschmolzen und auf eine höhere Abstraktionsebene gebracht, um eine allgemeine theoretische Diskussion zu ermöglichen.[202]

Da sich der Fragenkatalog des Interviewleitfadens an den Analysekapiteln orientiert, wurden die Erkenntnisse der qualitativen Studie in die passenden Passagen der vorangegangenen Hauptanalyse eingebunden. Dabei wurden übergreifende Feststellungen wo möglich zusammengefasst, gegebenenfalls mit abweichenden Erkenntnissen kontrastiert sowie mit entsprechenden Zitaten aus den Transkripten der Interviews veranschaulicht.[203] Die Auswahl

198 Vgl. Keuneke (2005), S. 265.
199 Vgl. Bortz u. Döring (2002), S. 331.
200 Dieser Schritt kann mit dem sonst in der Analyse gebräuchlichen „Kodieren“ gleichgesetzt werden; mehr zum Kodieren in Bortz u. Döring (2002), S. 330.
201 Vgl. Bortz u. Döring (2002), S. 330.
202 Vgl. Meuser u. Nagel (1991), S. 462 f. u. (2009), S. 477.
203 Vgl. Bortz u. Döring (2002), S. 330.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00455

dieser Zitate erfolgte maßgeblich danach, wo Aussagen die geteilten Feststellungen besonders markant und erschöpfend erfassten. Ausdrücklich hingewiesen sei an dieser Stelle nochmal auf den qualitativen, nicht generalisierbaren Charakter der Expertenstudie. Dies wurde wo möglich auch sprachlich verdeutlicht (indirekte Rede, Konjunktivsetzung, Nennung des Autors).

2.6.4 Limitierungen

Die Forschungsarbeit ist nach Ansicht des Autors in drei Punkten defizitär: Zunächst fußt sie, aufgrund begrenzter Sprachkenntnisse, mit wenigen Ausnahmen fast ausschließlich auf englisch- bzw. deutschsprachigen Quellen und nur zum Teil auf der umfangreichen, rumänischen bzw. ungarischen Fachliteratur. Es wird vermutet, dass hierdurch einige Feinheiten der Materie nicht erfasst wurden. Da jedoch gerade aktuellere Forschungsliteratur rumänischer und ungarischer Autoren auch im Englischen verfügbar ist, wurde bei der Lektüreauswahl auf diesen Aspekt besonders geachtet. Die verstärkte Einbindung solcher Werke sowie wie die ergänzende Expertenstudie sollten diesen Umstand kompensieren und für eine ausreichende Repräsentativität des Quellmaterials sorgen.[204] Weiterhin wurden Quelltexte sowie Interviewfragen vom Autor selbst bzw. zum Teil unter Hilfename von Fachkollegen übersetzt. Um hierbei etwaige Fehler zu vermeiden und die Gültigkeit der Übersetzungen zu sichern, wurden diese ggfs. einer Überprüfung durch sprachkundige Fachkollegen unterzogen. Schließlich konnte, aufgrund der oben beschriebenen Reserviertheit unter den Interviewkandidaten gegenüber dem Thema, in der qualitativen Studie keine Ausgewogenheit hinsichtlich der Akteursperspektiven erreicht werden. So erklärten sich insbesondere aus dem Bereich der Politik weder ungarische noch rumänische Probanden zu Interviews bereit und ließen sich – trotz breiter und wiederholter Ansprache – lediglich zwei rumänische Interviewpartner finden.

[204] Vgl. Probandenliste, Anhang, A.2.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00456

3 Historische Konfliktlinien

Angesichts der komplexen und oft tief verwurzelten ethnischen Konflikte in Ostmitteleuropa scheint bei westlichen Beobachtern oft Befremden gegenüber der nach wie vor hohen Bedeutung historischer Zusammenhänge zu herrschen. Die Wechselbeziehung zwischen Rumänen und Ungarn in Siebenbürgen bildet hier keine Ausnahme. Die Kenntnis deren Vorgeschichte ist zum Verständnis des aktuellen Verhältnisses der beiden Ethnien daher unabdingbar. Dies ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass viele aktuelle Argumentations- und Konfliktlinien in enger historischer Verflechtung mit Vorgängen und Entwicklungen vom Mittelalter bis in die Neuzeit stehen. Als Beispiel hierfür sei etwa die nicht abklingende Diskussion um die „älteren Siedlungsrechte“ in der Region Siebenbürgens genannt. Nicht zuletzt erklärt eine solche Aufarbeitung auch die nicht unerhebliche psychologische Komponente der Problematik. Im Folgenden soll daher die geschichtliche Entwicklung Siebenbürgens im Hinblick auf die komplexe Genese des Verhältnisses der bedeutenden siebenbürgischen Ethnien, nämlich der Rumänen, Ungarn bzw. Szeklern und der Siebenbürger Sachsen, skizziert sowie hierfür wesentliche Ereignisse und Konfliktlinien aufgezeigt werden.[205]

3.1 Entwicklung einer multiethnischen Bevölkerung

Zunächst stellt sich die Frage, wie es überhaupt zur starken, ethnischen Durchmischung der Region kommen konnte. Durch seine Grenzlage war es in Siebenbürgen, insbesondere während der Zeit der Völkerwanderung, zu starken ethnischen Umwälzungen gekommen. Diese betraf im Wesentlichen die Ethnien der Ungarn bzw. Szekler, Rumänen und Deutschen.

Das Territorium des Königreichs Ungarn umfasste nach seiner Gründung um das Jahr 1000 das gesamte Karpatenbecken inklusive Siebenbürgens. Seine Lage als Einfallstor für aus Asien nach Europa hineindrängende Nomadenvölker stellte dabei eine ständige Gefahr dar. Besonders einschneidend war hier der Mongolensturm von 1241, der weite Teile des Landes verwüstete und seine Bevölkerung massiv dezimierte. Die ungarischen Könige siedelten daher zur Grenzsicherung und (Re-)Kultivierung zunächst den Stamm der *Szekler* an.[206] Die

[205] In diesem Zusammenhang möchte der Autor zwei Aspekte hervorheben: Erstens sind wissenschaftliche Abhandlungen wie Populärliteratur zur Geschichte Siebenbürgens bis heute ein Feld großer Auseinandersetzungen zwischen Vertretern der betroffenen Ethnien, sprich Ungarn und Rumänen. Folgende Analyse basiert fast gänzlich auf Harald Roths Werk „Kleine Geschichte Siebenbürgens“ (2007). Roth, in Siebenbürgen geboren, zeigt – nach Ansicht des Autors – die Sichtweisen und Handlungen beider Parteien gleichermaßen auf, womit (trotz der Kürze des Kapitels) eine möglichst neutrale Darstellung gewährleistet werden soll. Ferner sei, zweitens, explizit darauf hingewiesen, dass die folgende Ausführung einer skizzenhaften Zusammenfassung des oben genannten Werkes entspricht, um den Rahmen des vorliegenden Projekts nicht zu übersteigen. Für detaillierte Ausführungen zur siebenbürgischen Geschichte siehe z. B. Köpeczi (1990).

[206] Vgl. Roth (2007), S. 27 ff.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.60457

ihnen verliehenen, quasi adeligen Rechte führten zu einem ausgeprägten Selbstbewusstsein der Volksgruppe. Politisch traten die Szekler als *Universitas Sicolorum* auf.[207]

Mit der gleichen Intention wurden ab Mitte des 12. Jahrhunderts auch *Siedler aus deutschen Regionen,* insbesondere um Rhein und Mosel, an den Ausläufern und Pässen der Karpaten im Süden Siebenbürgens angeworben. Durch die Gewährung von Land sowie wirtschaftlicher und politischer Sonderrechte sollten dabei aber auch neue Steuerquellen erschlossen werden. Die stereotyp als „Sachsen" bezeichneten Siedler vereinten im 15. Jahrhundert ihre vier Siedlungsregionen im einheitlichen Rechtsgebiet der *Universitas Saxonum*. Die Unionen der Ungarn und Sachsen bildeten dabei nicht ethnische Gemeinschaften, sondern Personalverbände mit Rechtscharakter.[208]

Als dritte bedeutende Bevölkerungsgruppe ist die der *Rumänen*[209] zu nennen. Ihre Geschichte bis ins 18. Jahrhundert ist nur schwer erschließbar und lässt sich beinahe nur über Konfession, regionale Eigenheiten oder sozialen Stand erfassen. Auch über ihre genaue Zahl und Verbreitung bis um das Jahr 1300 bestehen nur Vermutungen[210], doch bildeten sie wahrscheinlich in der Zeit des siebenbürgischen Fürstentums (1541–1868, Anm. d. Autors) die relative Mehrheit der Bevölkerung.[211] Bis weit ins 19. Jahrhundert trat ihre Volksgruppe politisch jedoch nicht in Erscheinung.[212] Wesentliche Merkmale waren zum einen ihre Zugehörigkeit zur griechisch-orthodoxen Kirche, zum anderen eine äußerst erfolgreiche Wanderviehwirtschaft (Transhumanz), der vermutlich die größere Zahl ihrer Angehörigen nachging, zum anderen ihre bis ins 18. Jahrhundert reichende noch überwiegende Leibeigenschaft und Grundhörigkeit.[213]

Eine wesentliche Bevölkerungsverschiebung zugunsten der rumänischen Bevölkerung ergab sich aus ihrer allmählichen Zuwanderung von jenseits der Karpaten bei gleichzeitiger Dezimierung der anderen Volksgruppen durch die Mongoleneinfälle bzw. ab dem 14. Jahrhundert durch die osmanischen Angriffe. Letztere trafen vor allem die wohlhabenderen Regionen der Sachsen und Szekler, während die ärmeren rumänischen Landesteile eher verschont blieben und eine Quelle für die spätere Wiederbevölkerung bildeten.[214] Schließlich hinterließ die osmanische Herrschaft in den ursprünglich ungarisch besiedelten Regionen am Rande Siebenbürgens, d. h. dem Banat und Teilen der großen Tiefebene, bevölkerungsmäßig stark dezimierte bzw. entvölkerte Landstriche. Diese wurden mit Angehörigen andersethnischer bzw. anderskonfessioneller Volksgruppen wiederbesiedelt

[207] Vgl. Roth (2007), S. 29, 32.
[208] Vgl. Roth (2007), S. 32 f.
[209] Korrekt: Walachen (Anm. d. Autors).
[210] Vgl. Roth (2007), S. 87.
[211] Vgl. a. a. O., S. 69.; s. Kapitel 3.1, Tab. 7.
[212] Vgl. a. a. O., S. 35 f., 69.
[213] Vgl. a. a. O., S. 35, 87.
[214] Vgl. a. a. O., S. 39 ff.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00458

(Kroaten, Serben, Rumänen).[215]

Die Bevölkerungsverteilung bzw. -größe des Siebenbürgischen Fürstentums lässt sich aufgrund fehlender Daten nur schätzungsweise angeben. Für das 16. Jahrhundert etwa geht man von ca. 500.000 Ungarn (inkl. Szeklern), 280.000 Rumänen, 90.000 Sachsen und 85.000 Angehörigen sonstiger Volksgruppen (Serben, Ukrainer) aus.[216] Erst ab dem 19. Jahrhundert wurde die ethnische Bevölkerungsentwicklung bzw. -aufteilung systematischer erfasst, wobei i. d. R. von der Muttersprache auf die Nationalität geschlossen wurde (s. Tab. 7).[217]

Jahr	Gesamt-bevölkerung	in %			
		Rumänen	Ungarn	Deutsche	Sonstige
1766	953.886	58,9	27,5	13,6	-
1786	1.664.545	30,5	49,7	18,2	-
1844	2.143.310	60,1	28,6	10,0	-
1869	4.224.436	59,0	24,9	11,9	4,2
1880	4.032.851	57,0	25,9	12,5	4,6
1890	4.429.564	56,0	27,1	12,5	4,4
1900	4.840.722	55,2	29,4	11,9	3,5
1910	5.259.918	53,8	31,6	10,7	3,9
1920	5.114.214	57,3	25,5	10,6	6,6
1930	5.548.363	58,3	26,7	9,7	5,3
1948	5.761.127	65,1	25,7	5,8	3,4
1956	6.232.312	65,5	25,9	6,0	2,6
1966	6.736.046	68,0	24,2	5,6	2,2
1977	7.500.229	69,4	22,6	4,6	3,4

Tab. 7: Die ethnische Verteilung der siebenbürgischen Bevölkerung aufgrund konfessioneller Konskriptionen und Schätzungen zwischen 1766 und 1844 nach Köpeczi sowie nach Muttersprache und Nationalität zwischen 1869 und 1977 nach Varga.[218]

3.2 Migrations- und Kontinuitätstheorie

Die Frage nach der Besiedlung Siebenbürgens, speziell im Mittelalter, bewegt sich bis heute zwischen den Polen der sogenannten Migrations- und der Kontinuitätstheorie. Während die

[215] Vgl. Roth (2007), S. 68 f.
[216] Vgl. Köpeczi (1990), S. 269.
[217] Vgl. Varga (1998), S. 1.
[218] Vgl. Köpeczi (1990), S. 411 (ausgewählte Jahrgänge) u. Varga (1998), S. 44; einzig die Daten der Jahrgänge 1920 und 1977 basieren auf Umfragen, die allein auf Nationalität abstellen; die Kategorie „Sonstige“ umfasst Juden, Roma, Ukrainer, Serben, Kroaten und Slowaken; Varga bezieht sich auf das heutige, umfassendere Verständnis des Territoriums Siebenbürgens (s. Kapitel 2.3, Abb. 3), Köpeczi hingegen auf dessen geringere Ausdehnung zur Zeit des Großfürstemtums.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00459

ungarische Seite Erstere vertritt, plädiert die rumänische für Letztere. Nicht zuletzt ist die Kontinuitätstheorie – wie an späterer Stelle noch gezeigt werden wird – für die Entwicklung des rumänischen Selbstverständnisses und der (politischen) Handlungsweise bis heute von großer Bedeutung. Roth bewertet dies folgendermaßen:

> *„Auf der einen Seite stehen die Befürworter der Kontinuitätstheorie, die von einer relativ flächendeckenden und politisch strukturierten dako-romanischen Bevölkerung ausgehen, die von den eindringenden Ungarn in ihrer Entfaltung eingeschränkt wurde. Auf der anderen Seite wird von einem weitgehend menschenleeren, nur in Teilen slawisch besiedelten Raum ausgegangen, der durch die Ungarn von Westen her erschlossen wurde und in den das rumänische Ethnikum allmählich einsickerte. Für beide Thesen ist das Quellenmaterial dürftig und wird im ersten Fall durch fragwürdige, im zweiten durch stichhaltige Hypothesen ersetzt. Jedenfalls wird von einer dünnen, ethnisch sehr vielfältigen und sich eher in den unzugänglichen Gebirgsgegenden konzentrierenden Besiedlung auszugehen sein, die, wenn politisch überhaupt organisiert, über lokale Stammes- und Dorfverbände auf niedriger Entwicklungsebene kaum hinausgegangen sein wird und dem ungarischen Landesausbau kaum etwas wird entgegenzuhalten gehabt haben.“*[219]

Auch die Theorien über die *Zunahme der rumänischen Bevölkerung* in Siebenbürgen werden kontrovers diskutiert und, so Roth, nur mit wenig wissenschaftlicher Neutralität artikuliert:

> „*Während die eine Seite von einer seit jeher demographisch dominanten, dann aber vom ungarischen, später vom siebenbürgisch-ungarischen Staat unterdrückten* [rumänischen; Anm. d. Autors] *Bevölkerungsmehrheit ausgeht, spricht die andere von einer kontinuierlichen Zuwanderung über die Karpaten von Süden, Osten und Norden ins Landesinnere Siebenbürgens. Auch hier dürfte der Mittelweg der tatsächlichen historischen Entwicklung am ehesten entsprechen: Zu der zahlenmäßig besonders in den Gebirgsgegenden starken Gruppe der Rumänen kamen – befördert durch die Transhumanz einerseits, Kriege und Herrschaftsformen in den Herkunftsgebieten andererseits – stetig* [rumänische] *Zuwanderer aus den Nachbarprovinzen, wie sich am Beispiel der Neubesiedlung von durch Kriegseinwirkungen öd gewordenen deutschen Dörfern mit Rumänen im Süden Siebenbürgens zeigen lässt.*“[220]

3.3 Ethnisches Bewusstsein und rumänische Identitätsentwicklung

Ethnisches Bewusstsein war noch im ausgehenden Mittelalter kaum von Bedeutung bzw. wurde dieses von Faktoren wie Konfession und Rechtsstand überlagert.[221] Das Ungarische hatte sich zwar bis zum Übergang Siebenbürgens in das Habsburgerreich zur politischen Verhandlungssprache entwickelt, von einer diesbezüglichen ethnischen Differenzierung und Andersbehandlung aufgrund der Ethnie ist jedoch nicht auszugehen. Vielmehr spielte die Konfession eine Rolle, so etwa beim schlechten Umgang reformiert-gläubiger Grundherren mit ihren orthodox-gläubigen Leibeigenen.[222]

Gleiches galt auch für die rumänische Volksgruppe, für die – analog ihrer politischen

[219] S. Roth (2007), S. 29 f.
[220] S. a. a. O., S. 69 f.
[221] Vgl. a. a. O., S. 43.
[222] Vgl. a. a. O., S. 68 ff.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00460

Artikulation – ein „rumänisches Bewusstsein“ bis zum 17. Jahrhundert, trotz vereinzelter Kulturzentren, nicht festzustellen ist. Neben der (trotz ihrer Bevölkerungszahl) nie eingesetzten politischen Anerkennung als *Nation Valachica* können hierfür verschiedene Faktoren angeführt werden: Zum einen wäre das Zurückdrängen der griechisch-orthodoxen Religion durch Kirche und König zu nennen, zum anderen ihre wenig kompakten Siedlungsgebiete, ihre zur Eingliederung in die Adelsnation tendierenden Wirtschaftseinheiten und nicht zuletzt eine überwiegend fehlende ethnische Identität. Jenseits der Karpaten hingegen sagten sich die auf ehemals ungarische Grenzregionen zurückgehenden, rumänischen Gebiete von der ungarischen Stephanskrone los (Moldau 1330, Walachei 1359), die sich später als überaus selbstständige Fürstentümer behaupten konnten.[223] Eine, die drei Fürstentümer Walachei, Moldau und Siebenbürgen übergreifende, „nationale“ Denkweise, wie sie „die nationalrumänische Geschichtsschreibung mit dem Begriff der ‚drei rumänischen Länder‘ immer wieder postuliert, [ist jedoch] für die frühe Neuzeit nicht einmal in Ansätzen zu erkennen“[224].

Erst mit dem Ende des unabhängigen Fürstentums Siebenbürgen und der Herrschaftsübernahme der Habsburger (1711, Anm. d. Autors) wurden erste politische Handlungen der Gruppe der Rumänen erkennbar. Hierzu zählen zum Beispiel Protestaktionen rumänischer Leibeigener gegen die Unterdrückung bzw. Abgabenlast durch den Adel oder erste Forderungen rumänischer Delegationen für eine Verbesserung der Position gegenüber den Ständen.[225] Im Rahmen der unierten Kirche[226] entwickelte sich zudem Ende des 17. Jahrhunderts eine rumänischen Intelligenzija mit erstmalig rein ethnisch rumänischem Bewusstsein, die der Identitätsfindung und politischen Artikulation Auftrieb gab.[227] Zu Beginn des 18. Jahrhundert kamen darüber hinaus erste, öffentlich formulierte Forderungen von Rumänen nach einem eigenen Stand gegenüber dem Wiener Hof auf, die allerdings auf Ablehnung stießen. Auch hier spielte die unierte Kirche eine gewichtige Rolle, deren Studien und Arbeiten zur Verbesserung des sozialen Standes (Siebenbürgische Schule) prägend für die rumänische Nationalbewegung waren. Dessen ungeachtet setzte unter den rumänischen Eliten auf beiden Seiten der Karpaten langsam ein Bewusstsein ethnischer Zugehörigkeit ein – allerdings nicht als eine Bewegung der Massen: Das dafür notwendige Substrat eines „rumänischen Bürgertums“ entwickelte sich erst im 19. Jahrhundert.[228]

[223] Vgl. Roth (2007), S. 35 f.
[224] S. a. a. O., S. 71.
[225] Vgl. a. a. O., S. 88 ff.
[226] Mit unierter Kirche wird die vom habsburgischen Herrscherhaus initiierte, in die katholische eingegliederte, rumänisch-orthodoxe Kirche bezeichnet, vgl. a. a. O., S. 71 f.
[227] Vgl. a. a. O., S. 68 ff.
[228] Vgl. a. a. O., S. 89 ff.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00461

3.4 Einfluss externer Faktoren und Aufkommen der Nationalitätenfrage

Zur allmählichen Entstehung ethnischen Bewusstseins dies- und jenseits der Karpaten trugen auch externe Faktoren bei, die die Frontenbildung zwischen den Ethnien förderten und schließlich zur Nationalitätenfrage in Siebenbürgen führten. Zunächst wären hier die gescheiterten Reformversuche des Habsburgers Josephs II. Ende des 18. Jahrhunderts zu nennen sowie die restaurative, auf dem Ständesystem basierende Politik seiner Nachfolger. Der Spracherlass Josephs II. etwa, der das Lateinische zugunsten des Deutschen als Amtssprache aufhob, führte zu vehementen Reaktionen bei den Szeklern. Diese fühlten sich nach dem Verlust der Bevölkerungsmehrheit der Ungarn infolge der Türkenkriege durch die verstärkten Ansprüche der Rumänen und deren Instrumentalisierung der demographischen Lage zunehmend in ihrer Existenz bedroht. Ihre Selbstwahrnehmung als Kulturnation gab der Idee einer Union Siebenbürgens mit Ungarn wesentlichen Auftrieb. Auch die Welle der Nationalbewegungen im Europa des 19. Jahrhunderts ging – durch demografischen Zuzug, einem regen Vereinswesen, Handel und steigende Bildung begünstigt – an den Ethnien Siebenbürgens nicht spurlos vorüber. Diese hatten bis 1830 nicht nur ein reges kulturelles Eigenleben entwickelt. Auch orientierten sich die Siebenbürger Sachsen verstärkt an der Nationalbewegung in Deutschland, die Rumänen Siebenbürgens hingegen an den – nach dem Abzug der Türken erstarkenden – walachischen und moldauischen Fürstentümern.[229]

Vor diesem Hintergrund legte die ungarische „Nationalbewegung“ einen weiteren Grundstein für die Nationalitätenfrage in Siebenbürgen: Ab 1830 kam es unter liberalen, siebenbürgisch-ungarischen Adeligen zu einer Reformbewegung, deren Ziel die Union mit Ungarn darstellte. Als Voraussetzung hierfür wurden soziale Veränderungen, insbesondere zur Verbesserung der Lage der Bauernschaft, liberalere Bürgerrechte sowie mehr Pflichten der Grundherren erachtet. Die beabsichtigte Anbindung und Assimilation aller Ethnien an die ungarische Nation traf jedoch auf den Widerstand der siebenbürgischen Rumänen und Deutschen.[230] Als 1841, ähnlich dem Spracherlass Josephs II., der Vorschlag gemacht wurde, das Ungarische in Verwaltung und Bildung zu bevorzugen, führt dies zu einer weiteren Polarisierung zwischen Rumänen und Ungarn. Die *Revolutionswirren von 1848/1849* und ihre Folgen wirkten schließlich wie ein Katalysator auf die Nationalismen in Ostmitteuropa. Dies traf besonders auf die siebenbürgischen Ungarn und Rumänen zu, was zur deren kompromisslosen Haltung im „Nationalitätenkampf“ beitrug. Als 1848 die durch Nationalismus überlagerte, politisch-soziale Ungarische Revolution auf Siebenbürgen übergriff, kam es dort zu einer ethnischen Frontenbildung: Während die Ungarn für eine Befreiung von der österreichischen Herrschaft kämpften, forderten die Rumänen abermals die Anerkennung als Nation sowie Bürgerrechte und schlugen sich mit den Siebenbürger

[229] Vgl. Roth (2007), S. 92 ff.
[230] Vgl. a. a. O., S. 96.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00462

Sachsen auf die habsburgische Seite. 1849 führte die Niederlage der Revolutionäre u. a. zur Auflösung der alten Herrschaftsordnung und Selbstverwaltung Siebenbürgens sowie engen, organisatorisch-rechtlichen Anbindung Siebenbürgens an Wien. Flankiert wurde dies durch eine einheitlich deutschsprachige und jegliche Eigenständigkeit unterbindende Bürokratie. Die Niederlage verstärkte wiederum bei den Ungarn den Eigenständigkeitsdrang, nationalistische Tendenzen und antideutsche Ressentiments.[231]

Für das Zusammenspiel der Ethnien stellten die neuen Verhältnisse zunächst jedoch einen Lichtblick dar. So fand die Landtagswahl von 1863 zum ersten Mal nach einem Wahlzensus statt, der den Adel weitgehend ausschloss und es den Rumänen ermöglichte, sich politisch einzubringen. Der Landtag führte u. a. zu drei bedeutenden Gesetzesentwürfen, die bald danach auch vom Kaiser bestätigt wurden: die Anerkennung der Rumänen als ethnische Gemeinschaft („Nation"), die Gleichstellung der orthodoxen Kirchen mit den „etablierten" Kirchen[232] sowie die Gleichberechtigung der drei Landessprachen Ungarisch, Rumänisch und Deutsch. Diese positive Ausgangslage für das Zusammenleben der Ethnien wurde durch einen neuerlichen Landtag 1865 wieder zunichtegemacht. Dieser beschloss – mit einem die Ungarn bevorzugenden Wahlzensus sowie gegen die Stimmen der Rumänen und Sachsen – eine Union Siebenbürgens mit Ungarn, ohne dabei den Ansprüchen der anderen Ethnien durch entsprechende Sonderrechte für diese Rechnung zu tragen.[233]

3.5 Österreichisch-ungarische Monarchie und „Magyarisierungspolitik"

Der Kompromiss von 1867 (sog. „Ausgleich", Anm. d. Autors) zwischen Österreich und Ungarn befriedete die Forderung der Ungarn nach Eigenständigkeit in Form einer unabhängigen, konstitutionellen Monarchie mit einem in Personalunion österreichischen Kaiser als Oberhaupt. Teil des Vertrags war indes auch die Angliederung Siebenbürgens an die ungarische Reichshälfte, mit der die Idee eines ungarischen Einheitsstaats eine reelle Basis erhielt: Ihr folgten zunächst die Integration des neuen „alten" Landesteils in die ungarische Verwaltung und die Ausweitung der Zuständigkeit des Reichstags in Budapest, in den jetzt nach Zensuswahlrecht aus den alten Verwaltungsbezirken gewählte Abgeordnete entsandt wurden. Sonderrechte wie die Selbstverwaltung der Konfessionen und die Nationsprivilegien wurden aufgehoben. 1868 wurde ein im europäischen Vergleich relativ liberales, aber in der Folge nie konsequent angewendetes Nationalitätengesetz verabschiedet. Statt den Ethnien gleichberechtigte Kollektivrechte einzuräumen, wurden sie nunmehr als Teil einer „einheitlichen, unteilbaren ungarischen Nation"[234] betrachtet. Ungarisch wurde Staatssprache, wobei die Nationalitäten ihre Muttersprache nun auf lokaler

[231] Vgl. Roth (2007), S. 98 ff.
[232] Diese waren die katholische, reformierte, lutheranische und unitarische (Anm. d. Autors).
[233] Vgl. a. a. O., S. 102 f.
[234] S. a. a. O., S. 107.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.20463

und regionaler Verwaltungsebene nutzen konnten und Unterricht, außer an den Universitäten, in der jeweiligen Muttersprache stattfand. Beim Wahlzensus galt für Siebenbürgen jedoch eine die Rumänen diskriminierende Sonderregelung, die nur einem Zehntel von diesen – trotz ihrer demographischen Mehrheit in der Region – das Wahlrecht gewährte. Diese reagierten zunächst mit langer politischer Passivität, forderten aber schließlich neben mehr Nationalitätenrechten eine Autonomie Siebenbürgens und zeigten eine grundlegende Ablehnung gegenüber dem Ausgleich. Die 1869 geformte Rumänische Nationalpartei für Siebenbürgen wurde verboten und die politische Interessensartikulation auf Regionalebene beschränkt. Ab 1880 erstarkte das politische Selbstbewusstsein und die Aktivität der rumänischen Bevölkerungsvertreter durch ihre Emanzipation von klerikaler Bevormundung[235] und vermehrten Kontakten zu Institutionen und Kreisen in Rumänien.[236]

War die erste Phase nach dem Ausgleich noch getragen vom eher liberalen Impetus der „Integration der Minderheiten“[237] in der ungarischen Politik, kam es nach einem politischen Generationenwechsel zu einer immer stärkeren sog. Magyarisierungspolitik: Diese rührte vor allem aus einer Mischung aus Angst um den eigenen Fortbestand bei einem gleichzeitigen Gefühl kultureller Überlegenheit her. In vielen Regionen zur zahlenmäßigen Minderheit geworden und angesichts des wirtschaftlichen Aufstiegs der anderen Bevölkerungsgruppen, versuchte man sich nun in Stärkung der eigenen Volksgruppe, zunächst durch Kulturförderung, dann aber durch immer rücksichtsloseres Vorgehen gegenüber den anderen Ethnien, z. B. durch die Verwaltungsbehörden. So wurde etwa ab 1879 der Ungarischunterricht in Volksschulen obligatorisch und die Staatssprache zulasten der mittlerweile etablierten Dreisprachigkeit in der Verwaltung wesentlich aufgewertet. Die Maßnahmen führten insbesondere unter den Rumänen zu einer sich verhärtenden Abwehrhaltung. Während rumänische Kulturinstitutionen den Wegfall finanzieller Unterstützung durch den Zentralstaat nur schlecht verkrafteten, war die Funktion der Organisationen der Siebenbürger Sachsen davon kaum betroffen.[238]

Ab Mitte der 1890er Jahre galt die Erhöhung des ungarischen Bevölkerungsanteils als höchstes Ziel der ungarischen Regierungspolitik. Gleichzeitig genossen die siebenbürgischen Rumänen mittlerweile die volle Unterstützung Bukarests. Dieser Umstand sowie die restriktive Haltung seitens der ungarischen Regierung bewirkten bei rumänischen Politikern einen langsamen Wandel von Forderungen nach der Stärkung der eigenen Rechte

[235] Gemeint ist die bis dahin existierende Dominanz der unierten und rumänisch-orthodoxen Kirchen in Fragen der rumänischen nationalen Identität (Anm. d. Autors).
[236] Vgl. Roth (2007), S. 105 ff.; Rumänien hatte sich 1877 bis 1878 durch einen Unabhängigkeitskrieg von der Herrschaft des Osmanischen Reiches befreit, vgl. ebd.
[237] Tatsächlich entwickelte sich ein „modernes Minderheitenbewusstsein im ungarischen Gesamtstaat […] erst gegen die Jahrhundertwende“, s. a. a. O., S. 107.
[238] Vgl. Roth (2007), S. 110 ff.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00464

hin zur Möglichkeit einer Vereinigung aller Rumänen in einem Staat. 1892 setzte sich schließlich die Rumänische Nationalpartei im Rahmen der rumänischen Nationalbewegung mit einer Denkschriftaktion (sog. Memorandum) für die Verbesserung ihrer Lage ein, insbesondere durch Unmutsäußerungen gegenüber dem Dualismus, über das Wahlrecht, die nationalitätenfeindliche Schulgesetzgebung und unzureichender Rechte der Nationalitäten. Wien und Budapest wiesen die Forderungen jedoch ab. Die Verurteilung der Verfasser zu Freiheitsstrafen im sog. Memorandum-Prozess sowie der Beginn einer Periode von Strafmaßnahmen gegenüber Minderheitenangehörigen zerrüttete das Verhältnis zur rumänischen Bevölkerung noch mehr. Schließlich tat die bei den Millenniums-Feierlichkeiten 1898 in Ungarn zur Schau getragene „Großungarnideologie“ ein Übriges, um auch den Argwohn der restlichen, nicht-magyarischen Bevölkerung weiter zu verschärfen.[239]

Um die Zeit der Jahrhundertwende bewegten sich die Vorstellungen der ungarischen Regierung und der rumänischen Eliten hinsichtlich der Nationalitätenpolitik zunächst auseinander: Die politische Vertretung der *Rumänen* richtete ihre Forderungen neu aus und war nun für die Anerkennung des Dualismus der Monarchie (d. h. die Vorherrschaft Österreichs und Ungarns; Anm. d. Autors) und für eine konstruktive Mitarbeit im Parlament. Das neue Wahlprogramm der Rumänischen Nationalpartei 1905 stellte erstmals nicht eine Siebenbürgische Autonomie in den Vordergrund, forderte aber die Einhaltung des Nationalitätengesetzes von 1868, ethnisch-basierte Selbstverwaltungsgebiete und ein allgemeines Wahlrecht. In der *ungarischen Politik* hingegen stellten sich eine härtere Gangart und weitere Magyarisierungsmaßnahmen gegenüber den Minderheiten ein, die 1907 im sog. Apponyi-Gesetz zur Schulbildung mündete. Die gegen Wien und für eine ungarische Eigenständigkeit agierenden politischen Kräfte erhielten 1905 eine Parlamentsmehrheit, die das dualistische System in eine Krise führte. Gleichzeitig teilten die föderalistischen Umbaukonzepte des Thronfolgers Franz Ferdinand für eine Gesamtmonarchie den Rumänen eine gewichtige Rolle zu. 1910 setzten schließlich Verhandlungen zwischen Rumänen und der ungarischen Regierung ein, die mit dem Kriegsausbruch 1914 jedoch zum Erliegen kamen.[240]

Zu diesem Zeitpunkt war das politische Ungarn über das weitere Vorgehen hinsichtlich der Integration der Minderheiten uneins: Auf der einen Seite wollte man die friedliche Koexistenz der Ethnien, sah Siebenbürgen gar als „Schweiz des Ostens“. Auf der anderen Seite fürchtete man die immer stärkere Dominanz der ethnischen Minderheiten, deren gesellschaftlicher Aufstieg und Einfluss zunahm, während die demographische Zahl der ethnischen Ungarn im gesamten Land weiter sank.[241]

Bei Ausbruch des Krieges 1914 stand trotz der beschriebenen Zustände die „Treue der

[239] Vgl. Roth (2007), S. 112 ff.
[240] Vgl. a. a. O., S. 115 f.
[241] Vgl. a. a. O., S. 117.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00465

verschiedenen Ethnien Siebenbürgens und Ungarns zur Gesamtmonarchie und zur Krone außer Frage“[242]. Bukarest hingegen drängte auf den Erwerb der rumänisch besiedelten, angrenzenden Regionen und schloss 1916 mit den Entente-Mächten einen entsprechenden Geheimvertrag über Siebenbürgen, die Bukowina, das Banat und ostungarische Landsteile als Gegenleistung für den Kriegseintritt. Nach einem gescheiterten Versuch einer föderativen Umgestaltung der k. u. k. Monarchie durch Kaiser Karl I., der den Ethnien Selbstbestimmung zugestanden hätte, zerfiel der Staatsverband 1918[243]. Nach dem Waffenstillstandsabkommen vom 13. November folgte die Annektierung Siebenbürgens durch rumänische Truppen, die allerdings von der dort lebenden rumänischen Bevölkerung nur zurückhaltend begrüßt wurde.[244] Schließlich ging „die Tendenz […] nicht so eindeutig in Richtung eines Großrumänien, wie dies die national ausgerichtete rumänische Geschichtsschreibung glauben machen möchte“[245].

3.6 Siebenbürgen als Teil Rumäniens

Die nach dem Zerfall der Donaumonarchie zusammengekommene, große rumänische Nationalversammlung in Karlsburg verkündete am 1. Dezember 1918 eine Anschlusserklärung an das Königreich Rumänien. Den „mitwohnenden“ Völkern wurden dabei weitgehende Minderheitenrechte zugesagt. Während sich die Sachsen für den Anschluss aussprachen, hofften die siebenbürgischen Ungarn auf die kommende Friedenskonferenz zum Ende des Ersten Weltkriegs. Basierend auf dem von den Alliierten propagierten Selbstbestimmungsrecht der Völker sollte dort ein Verbleib bei Ungarn durchgesetzt werden. Nach ungarischem Selbstverständnis gehörte Transsilvanien zu den historischen Kernländern. Die Umkehr der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie der Herrschaftssituation zugunsten der vormals „niedriger gestellten“ Rumänen stand außerhalb des ungarischen Vorstellungsvermögens, führte zu Ratlosigkeit, Ohnmacht und stand einer Neuorientierung im Wege. Der Großteil der ungarischen Eliten Siebenbürgens wechselte nach „Rumpfungarn“, hegte aber immer noch Besitzansprüche auf ihre, durch die rumänische Bodenreform konfiszierten Güter. Die daraus resultierenden, dauerhaften Rechtsstreitigkeiten vor dem Völkerbund belasteten das zwischenstaatliche Verhältnis zusätzlich.[246]

Entgegen den Vorstellungen des Siebenbürgischen Regierungsrats (der provisorischen Übergangsregierung, Anm. d. Autors) über eine zeitweilige Sonderstellung Siebenbürgens konnten sich die Politiker des „Altreichs“ mit einer am französischem Vorbild orientierten

[242] S. Roth (2007), 118.
[243] Hierfür maßgebliche Ereignisse waren im selben Jahr die Abspaltung der Tschechoslowakei und der Südslawen sowie die Bildung der deutsch-österreichischen Nationalversammlung, vgl. ebd.
[244] Vgl. a. a. O., S. 118 ff.
[245] Vgl. a. a. O., S. 121.
[246] Vgl. a. a. O., S. 123 ff.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00466

Zentralstaatskonzeption durchsetzen. Dabei hatte Rumänien nach dem Ersten Weltkrieg Territorium wie Bevölkerungszahl fast verdoppelt: Während die Landesteile jenseits der Karpaten einem agrarisch geprägten Nationalstaat entsprachen, waren die neuen Landesteile Vielvölkerregionen[247] mit einer großen Stadtbevölkerung und relativ fortgeschrittener Industrialisierung. Die Bevölkerung Großrumäniens umfasste nach dem Ersten Weltkrieg zu fast einem Drittel Minderheiten. Dessen ungeachtet verweigerten sich die Politiker des Altreichs schon während der Friedensverhandlungen 1919 der Gewährung von Regelungen zum Minderheitenschutz. Letztere konnten nur durch ein Ultimatum der Alliierten und nach dem Rücktritt des rumänischen Premierministers unterzeichnet werden. Wenn in diesen auch die Sicherung der Individualrechte im Vordergrund lag, so wies der Minderheitenschutzvertrag mit Rumänien – als einziger der Pariser Vorortverträge überhaupt – Schutzgarantien für Ethnien auf, nämlich zugunsten der Szekler sowie der Siebenbürger Sachsen. Im Friedensvertrag von Trianon 1920 fand schließlich die völkerrechtlich verbindliche Abtretung Siebenbürgens an Rumänien statt.[248] Die territorialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Vertrags für Ungarn (bzw. die Ungarn im Karpatenbecken) waren immens: Inklusive der Abtretung Siebenbürgens (das flächenmäßig größer war als Rest-Ungarn[249]) verlor Ungarn ca. 71 % seines Staatsgebiets und 62 % seiner Bevölkerung, darunter knapp die Hälfte ethnische Ungarn.[250] Der Vertrag stellte eine der größten Zäsuren der Geschichte des Landes dar und kam einem gesellschaftlichen Trauma gleich, das auch dessen weitere Politik prägte:

> „*The regime's orientation was determined almost exclusively by the psychological shock of Trianon and by the overriding desire to undo that treaty, whose terms were unacceptable to all Hungarians regardless of social background or ideological orientation. As a matter of fact, the shock of Trianon was so pervasive and so keenly felt that the syndrome it produced can only be compared to a malignant national disease.*"[251]

Indes verlief die Umstellung der siebenbürgischen Ethnien auf die Umgangsformen der Bukarester Politik, so Roth, äußerst schwierig:

> „[Diese] *orientierte sich nicht an Programmen sondern an Führungspersonen, Klientel- bzw. Vetternwirtschaft waren weit verbreitet, die Korruption und das ‚Bakschisch'-(Schmiergeld-)Wesen nahm auch im politischen Leben eine zentrale Rolle ein.*"[252]

Ein weiterer Streitpunkt ergab sich aus der Agrarreform: Der Grundbesitz war bis dato unter den Ethnien ungleich verteilt, wobei die Rumänen den verhältnismäßig geringsten Teil ausmachten. Begünstigt wurden nun insofern die rumänischen Kleinbauern, zulasten des

[247] Vgl. die ethnische Bevölkerungsverteilung, Tab. 7.
[248] Vgl. Roth (2007), S. 125 f.
[249] Vgl. Vardy (1983), S. 21.
[250] Vgl. Butler (2007), S. 1119.
[251] S. Vardy (1983), S. 21.
[252] S. Roth (2007), S. 127.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.60467

ungarischen Adels, der kulturellen Institutionen, der Nationenuniversität als auch der katholischen und reformierten Kirchen. Letztere betrieben jedoch nicht nur große Teile des Minderheitenschulwesens, sondern auch Sozial- und Kultureinrichtungen. Als zwischen 1921 und 1924 85 % ihres Besitzes enteignet wurden, förderte dies wesentlich die Ablehnung des neuen Staates.[253]

Entgegen den Karlsburger Beschlüssen von 1918 bezüglich der Minderheitenrechte und des Minderheitenschutzvertrags von 1920 wurde in der neuen rumänischen Verfassung von 1923 ein „einheitlicher und unteilbarer rumänischer Nationalstaat“ festgeschrieben. Zudem kannte diese nur Individual-, jedoch keine Kollektivrechte und fixierte eine Sonderstellung der orthodoxen Kirche. Aus wirtschaftlicher Sicht war die neue Ordnung für die Bewohner Siebenbürgens eine Enttäuschung: Der Region wurde nunmehr keine zentrale Bedeutung mehr beigemessen und es herrschte eine „Tendenz der Nivellierung nach unten auf die Ebene des sozial und wirtschaftlich weniger entwickelten Regats“[254]. Die Außenpolitik zielte auf die Wahrung und Legitimierung des vergrößerten Staatsterritoriums gegenüber Forderungen der Minderheiten ab. Zu diesem Zweck ging es mit der Tschechoslowakei und Jugoslawien das von Frankreich geförderte und gegen das revisionistische Ungarn gerichtete Vertragswerk der „Kleinen Entente“ ein. Roth stellt hierzu fest:

> *„Der Drang, die Legitimität des Besitzes Transsilvaniens – über das Argument der demographischen Verhältnisse hinaus – nachzuweisen, entwickelte sich zu einer Neurose der rumänischen Innen- und Außenpolitik: Behörden und Redaktionen, Wissenschaftler und ganze Institute waren damit beschäftigt, das ‚historische Recht‘ der Rumänen auf diese Länder zu belegen und dem Volk wie auch dem Ausland gegenüber propagandistisch zu präsentieren.“*[255]

Von Ungarn wurde dies mit der Infragestellung der Kontinuitätstheorie erwidert, begleitet vom Vorwurf der Verletzung der Minderheitenschutzrechte. Die „Siebenbürgische Frage“ wurde zu einem virulenten Problem der Zwischenkriegszeit.[256]

Zwischen den Minderheiten fand derweil kaum politische Kooperation statt. Zwar war die rumänische Politik tendenziell antiungarisch und nicht antideutsch, dennoch fürchteten die Sachsen negative Auswirkungen. Durch eine pragmatische Politik erwirkten sie günstige Regelungen für ihre Volksgruppe. Die Ungarn traten ab 1922 mit einer eigenen „Ungarischen Partei“ zu den Parlamentswahlen an. Ziele waren kurzfristig ihre Gleichbehandlung und die Abwendung jeglicher Diskriminierung, langfristig hingegen Autonomieregelungen für die ungarische Volksgruppe. Starke Eingriffe der rumänischen Behörden in das hochentwickelte

[253] Vgl. Roth (2007), 125 ff.
[254] Vgl. a. a. O., S. 128; der Begriff „Regat“ bezeichnet das „Altreich“ Rumäniens, südlich und östlich der Karpaten, vgl. Sundhaussen u. Clewing (2012), S. 767.
[255] Vgl. Roth (2007), S. 129.
[256] Vgl. a. a. O., S. 129 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00468

Bildungswesen der Ungarn und Schikanen im kulturellen Bereich führten bei der Minderheit jedoch bald zu einer Defensivhaltung gegenüber dem Staat. Zwar gelang die Verabschiedung eines Minderheitenstatuts. Von der Regierung geschaffene „Minderheitenämter“ sollten jedoch zugleich der positiven Außenwirkung dienen, tatsächlich aber der Abwehr von Anliegen der Minderheiten. Begleitet wurde dies durch eine staatlich gelenkte Siedlungspolitik, die den rumänischen Bevölkerungsanteil in den mehrheitlich ungarischen Regionen der neu erworbenen Territorien sehr erfolgreich zu erhöhen vermochte.[257]

Desolate Zustände in Politik (Korruption, Moral), Finanzen und soziale Probleme (Armut, Arbeitslosigkeit) des Staates führten im Altreich – im Gegensatz zu Siebenbürgen – zu einer politischen Radikalisierung, deren sichtbarstes Zeichen die „Eiserne Garde“ war, einer von nationalen, antisemitischen Tendenzen und volkstümlicher Ideologie geprägten Gruppierung. Unter der Königsdiktatur Carols II. kam es zu einer Annäherung Rumäniens an Hitler-Deutschland und der Übergabe Bessarabiens sowie der Bukowina an die Sowjetunion. Der Abtretung Nordsiebenbürgens und des Szeklerlands an Ungarn 1940 (erzwungen durch die Achsenmächte) folgte eine Militärdiktatur unter Marschall Ion Antonescu, die eine noch engere Anbindung an Deutschland und die Beteiligung am Überfall auf die Sowjetunion nach sich zog. Unter den siebenbürgischen Ungarn führten die innenpolitischen Verhältnisse zunächst zu einer Steigerung der Revisionsforderungen. Mehrheitlich fanden sich diese jedoch allmählich mit der Situation ab und nahmen eine konstruktivere Haltung gegenüber dem Staat ein. Durch die Gebietsabtretungen fühlten sich die Rumänen wiederum in ihrer Ablehnung und ihren Vorwürfen den Ungarn gegenüber bestätigt.[258]

3.7 Kommunismus

1944 besetzten sowjetische Truppen Rumänien, 1945 erfolgte die Wiederangliederung Nordsiebenbürgens an Rumänien, worauf auch die Verfolgung der führenden gesellschaftlichen Schichten anschloss. Zugleich uniformierte die kommunistische Ideologie die Beziehung zwischen Staat und Ethnien sowie zwischen den beiden neuen Sowjetrepubliken Ungarn und Rumänen. Die Repressalien gegen die deutsche Bevölkerung, d. h. das Unterbinden ihres (kulturellen) Austausches mit Deutschland und die Enteignungen, entzogen dieser einen seit dem Mittelalter bestehenden Kernaspekts ihrer Identität und zerstörte damit auch ihre Beziehung zum neuen Staat. Die Ungarn konnten durch den großen Anteil der Nationalitäten in der Arbeiterbewegung und ein der Ethnie gewogene Führung teilweise verhältnismäßig günstigere Regelungen im Kulturbereich umsetzen (z. B. ungarischsprachige Universität und Oper in Klausenburg). 1952 wurde auf

[257] Vgl. Roth (2007), S. 130 ff.
[258] Vgl. a. a. O., S. 132 ff.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00469

sowjetischen Druck in Siebenbürgen eine autonome ungarische Region[259] eingerichtet, die zwar von wenigen Rechtsfreiheiten gekennzeichnet war, aber einen bescheidenen Rahmen für ein eigenständiges kulturelles Leben bot. Ab dem Ungarnaufstand 1956 engten sich die kulturellen Freiräume jedoch wieder ein, etwa durch die Zusammenlegung der ungarischen und rumänischen Universitäten in Klausenburg 1959, eine ungünstige Reorganisation der autonomen Region und schließlich deren Auflösung 1968 im Zuge einer Verwaltungsreform. 1948 kam es zur Auflösung und Enteignung der griechisch-katholischen Kirche in Siebenbürgen zu Gunsten der orthodoxen Kirche sowie deren Zentralisierung und Vereinheitlichung in Richtung Bukarest.[260] Letztere nahm dabei langsam die Rolle einer Staatskirche ein, die immer mehr der staatlichen bzw. nationalistischen Propaganda diente. Begleitet wurde dies auch von Verfolgungswellen gegenüber den anderen Kirchen (u. a. aufgrund ihrer Verbindungen ins Ausland), im Zuge derer die Enteignungen des konfessionellen Schulwesens die Minderheiten besonders hart traf.[261]

Prägend für die kommenden Jahrzehnte sollte die sog. nationalrumänische Ausprägung des Kommunismus werden. In den 1950er-Jahren schlug Rumänien einen Sonderweg innerhalb der kommunistischen Staaten ein, der sich prägnant in der nicht stattfindenden Entstalinisierung, im Abzug der sowjetischen Truppen und demonstrativer „Unabhängigkeit“ von der Sowjetunion zeigte. Unter Parteichef Gheorghiu Dej setzte sich zudem eine nationale Ideologie durch, die auf dem Dogma der dako-romanischen Kontinuitätstheorie basierte. Roth attestiert ihr eine Verschränkung

> *„stalinistisch-autoritärer Strukturen und nationalistischer Ideologien, für deren historische Begründung und propagandistische Verbreitung Wissenschaft, Medien und Bildungswesen uneingeschränkt zur Verfügung zu stehen hatten“*[262].

In den 1960er-Jahren nahmen sowohl die soziale Nivellierung als auch der ethnische Assimilationsdruck zu: Dies manifestierte sich zum einen in der Zurückdrängung der Bourgeoise zugunsten der Arbeiterklasse, zum anderen in Restriktionen in Bildungswesen und Kultur sowie der gewalttätigen Unterdrückung von Meinungsäußerungen, wobei der mächtige rumänische Geheimdienst eine wichtige Rolle spielte. Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch die – schon in der Zwischenkriegszeit begonnenen – intensivierten Ansiedlung von Rumänen aus dem Regat in den Minderheitensiedlungsgebieten bzw. die staatlich gesteuerte „Verschickung“ von Minderheitenangehörigen in andere Landesteile. Unter den kleineren Minderheiten, wie etwa den Armeniern und Juden, setzte durch Emigration und Assimilation langsam ein Auflösungsprozess ein. Im Falle der deutschen Auswanderer wurde – wie auch im Falle der Juden – die Ausreise nur gegen Zahlung eines

[259] Diese umfasste etwa das Szeklerland und die Stadt Tirgu Mures, vgl. ebd.
[260] Vgl. Kapitel 5.3.1.
[261] Vgl. Roth (2007), S. 136 ff.
[262] Vgl. a. a. O., S. 139.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00470

„Kopfgelds“ gewährt, wobei seit den 1950er-Jahren die landsmannschaftlichen Vertretungen in Deutschland die Bundesregierung zu Familienzusammenführung drängte. Ihre Zahl stieg bis 1978 stetig an.[263]

Ab 1965 vereinigte Generalsekretär Nicolae Ceausescu allmählich alle entscheidenden Staatsämter auf sich. Während er außenpolitisch den Eindruck der Unabhängigkeit von der Sowjetunion zu suggerieren versuchte, wurden dabei aber auch negative innerrumänische Vorgänge verdeckt. Durch Aufsplittung der größeren ethnischen Gruppen bei Volkszählungen, z. B. in Ungarn und Szekler, konnte deren Gesamtgruppe in der Außenwahrnehmung vermindert werden. Die Zwangsassimilation der (sprachlich und konfessionell am nächsten stehenden) Roma zur Erhöhung des demographischen Anteils der ethnisch rumänischen Bevölkerung schlug fehl. Gravierender wogen, neben der Abschaffung der ungarischen Autonomieregion, die Reduzierung des muttersprachlichen Unterrichts bei gleichzeitiger Forcierung des Rumänischen, das Verbot ungarischer Ortsnamenstafeln und die Einschränkung der Besuchs- und Reisemöglichkeiten. Zu erwähnen ist nicht zuletzt eine vehemente Industrialisierungspolitik, in deren Zuge es zu einem starken Anwachsen der Städte kam. Dazu gehörte ab den 1980er-Jahren auch die sog. „Systematisierung“, d. h. die Planierung alter Dorfstrukturen und Umsiedlung der Bewohner in agroindustrielle Großzentren. Aus Sicht der Minderheiten zielte auch dies auf eine Zwangsassimilation mittels der Zerstörung der kulturellen und gesellschaftlichen Basis der Minderheit. Durch die staatliche Propaganda wandelte sich das Selbstverständnis der ehemals habsburgischen, westlichen Provinzen und wurde von nationalrumänischer Ideologie verbrämt, mit dem Ziel der kulturell-nationalen Vereinheitlichung und Verdrängung kultureller Unterschiede.[264] Roth führt hierzu aus:

> „*So kamen die Kenntnisse um und damit auch das Verständnis für historisch gewachsene Besonderheiten immer mehr abhanden und werden ersetzt durch Glauben an eine ununterbrochene dako-rumänische Siedlung gerade auf dem Boden Siebenbürgens, dass immer wieder von fremden Völkern unterdrückt worden sei. Die Geschichtsinterpretation ging dabei – von der Forschung an den Universitäten bis hin zu den Schulbüchern – von den ‚drei rumänischen Ländern‘ (gemeint sind die Walachei, die Moldau und Transsilvanien) aus, konstruierte eine möglichst einheitliche Geschichte des gesamten Territoriums des heutigen Rumänien und minimierte, verschwieg oder entstellte die politische Geschichte Siebenbürgens. Sie wurde gewissermaßen zum Anhängsel der Fürstentümer im Süden und Osten, deren historischen Größen gesamtrumänische Bedeutung zugesprochen wurde. Ergänzend kam die Belebung rumänisch-bäuerlicher Volkskultur hinzu, die das nationale Bewusstsein nun verstärkt prägte*.“[265]

Die Ausgangslage für den Diskurs über Minderheitenschutz oder gar Autonomieforderungen war zur Wendezeit denkbar schlecht. Noch während der 1980er-Jahre verstärkte sich der

[263] Vgl. Roth (2007), 139 ff.; s. a. die ethnische Bevölkerungsverteilung, Tab. 7.
[264] Vgl. a. a. O., S. 143 ff.
[265] S. a. a. O., S. 145 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.70.0471

Assimilierungsdruck und Nationalismus, auch als Ablenkung von der katastrophalen Wirtschaftspolitik Ceausescus.[266] Der kulturelle Austausch der Minderheit mit Ungarn kam durch die rumänischen Behörden fast zum Erliegen. Gleichzeitig erschien in den Medien der Vorwurf der ungarischen Revisionismus sowie der Separatismusbestrebungen der Minderheit, bis zur Schließung der ungarischen konsularischen Vertretung in Cluj-Napoca 1988.[267] Bis Ende der 1980er-Jahre führte die zentral gesteuerte, kommunistische Wirtschaft zum wirtschaftlichen Ruin des Landes und zur internationalen Isolierung der Ceausescu-Diktatur. Gepaart mit einer katastrophalen sozialen Entwicklung kulminierte die Situation 1989 in einer Revolution[268], die sich von Siebenbürgen aus nach Bukarest ausbreitete und von einer „Verbrüderung" der Ungarn und Rumänen geprägt war: Als sich aus dieser Bewegung heraus – nach dem Sturz Ceausescus – die „Front der nationalen Rettung" zur Übernahme der Regierungsgeschäfte formte, nahm diese zunächst Zugeständnisse für die Regionen und Minderheiten auf, die sich an denen der Karlsbader Beschlüsse von 1918 orientierten.[269]

3.9 Wende bis heute

Die provisorische rumänische Regierung begann unmittelbar nach der Wende – ohne dass es dafür von innen oder außen Anlass gab – wegen der „Bedrohung der nationalen Sicherheit durch chauvinistische Bestrebungen"[270] mit der Schaffung des Rumänischen Nachrichtendienstes (SRI). Zu seinen Haupttaufgaben gehörte das Monitoring von Aktivitäten der Minderheiten, die „eine Gefahr für die nationale Sicherheit" darstellen könnten. Schließlich könnte eine etwaige Artikulation der Minderheitenforderungen gegenüber dem Ausland „das Bild Rumäniens nach außen hin beeinträchtigen und gleichzeitig zu destabilisierenden, verfassungsfeindlichen Taten aufwiegeln"[271]. Die ehemaligen Kommunisten gaben sich nach der Wende einen sozialistischen bzw. sozialdemokratischen Kurs und näherten sich zeitweilig nach den ersten Parlamentswahlen den nationalistischen und ultrarechten Bewegungen an. Indes kümmerte sich die Regierung nicht um die Lösung der während der kommunistischen Zeit unterdrückten ethnischen Spannungen zwischen Ungarn und Rumänen. Diese brachen sich am Revolutionstag im März 1990 in Tirgu Mures in blutigen Zusammenstößen[272] Bahn. Ein von der EU geforderter ungarisch-rumänischer Grundlagenvertrag kam 1996[273] nur sehr zäh zustande. Forderungen nach Autonomierechten wurden und werden als Bedrohung der nationalen Integrität

[266] Vgl. Roe (2002), S. 68.
[267] Vgl. Mihok (2002).
[268] Ausgelöst durch den sich gegen die staatliche Repression wehrenden, ungarisch-reformierten Pfarrer László Tökés.
[269] Vgl. Roth (2007), S. 145 ff.
[270] S. SRI Bericht (1994), S. 4-12, zitiert nach Mihok (2002).
[271] S. ebd.
[272] S. auch Kapitel 4.2.
[273] S. auch Kapitel 9.3.2.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00472

Rumäniens empfunden[274]. Der Regierungswechsel 1996 zum bürgerlich-liberalen Lager führte zu etwas mehr Transparenz und 1999 zur Einrichtung eines Minderheitenministeriums. Versuche einer behutsamen Regionalisierung[275] blieben jedoch erfolglos bzw. ungenutzt.[276]

Der Minderheitenschutz in Rumänien hat sich indes seit der Wende verbessert[277], wenn auch das ungarisch-rumänische Verhältnis in Rumänien bis heute immrt wieder angespannt ist.[278] Die ungarische Minderheit wirkt mittlerweile konstruktiv am politischen Leben mit (s. Tab. 8)[279] und betreibt den Ausbau ihrer Kultur sowie Bildungs- und Forschungseinrichtungen. Von radikalen Rumänen wird dies jedoch häufig als Ausdruck für einen ungarischen Nationalismus – „fallweise auch aus dem Gefühl eigener Unterlegenheit heraus“[280] – empfunden. Auch als Ende der 90er-Jahre vereinzelt rumänische Vorschläge für eine vollständige Autonomie des tendenziell gesellschaftlich und wirtschaftlich besser entwickelten Siebenbürgens aufkamen, wurden ihre Vertreter als Landesverräter gebrandmarkt. Ein Regionalgefühl entsteht allerdings nur sehr langsam, was im zentralistischen und über Generationen verfolgten französischen Zentralstaatsmodell begründet ist.[281]

Wahljahr bzw. Zeitraum	%	UDMR-Position	Koalitionsparteien in Regierung	Premier
1990	7,23	Opposition	k.A.	Petre Roman
1992	7,46	Opposition	k.A.	Nicolae Vacaroiu
1996	6,84	Koalition	PNTCD, PNL, PD, PSDR, UDMR	Victor Ciorbea/ Vasile Isaresecu
2000	6,80	parlament. Unterstützung der Regierung (Kooperationsabkommen)	PDSR, UDMR, PNL	Adrian Nastase
2004	6,17	Koalition	PNL, PD, PUR/PC, UDMR	Calin Popescu-Tariceanu I
ab 04/2007		Koalition	PNL, UDMR	Calin Popescu-Tariceanu II
2008	6,17	Opposition	PDL, PSD	Emil Boc I
2009–2012		Koalition	PNL, UDMR, UNPR	Emil Boc II
2012	5,14	Koalition	PNL, UDMR, UNPR	Mihai Ungureanu
04/2012–12/2012		Opposition	PSD, PNL, PC, UNPR	Victor Ponta I

[274] S. auch Kapitel 4.
[275] S. auch Kapitel 4.3.
[276] S. Roth (2007), S. 150.
[277] Vgl. Kapitel 5.4.
[278] Vgl. Kapitel 4.
[279] S. a. Kapitel 8.
[280] Vgl. Roth (2007), S. 149.
[281] Vgl. a. a. O., S. 148 ff.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.70473

12/2012–03/2014		Opposition	PSD, PNL, PC, UNPR	Victor Ponta II
03/2014–12/2014		Koalition	PSD, PC, UDMR, UNPR	Victor Ponta III
12/2014–11/2015		Opposition	PSD, UNPR, ALDE	Victor Ponta IV
11/2015–01/2017		keine formale Unterstützung der Regierung	Technokraten-Regierung	Dacian Ciolos
11/2016		parlament. Unterstützung der Regierung (Kooperationsabkommen)	PSD, ALDE	Sorin Grindeanu
01/2017–06/2017				
06/2017–01/2018	6,18	parlament. Unterstützung der Regierung (Kooperationsabkommen)	PSD, ALDE	Mihai Tudose
01/2018		parlament. Unterstützung der Regierung (Kooperationsabkommen)	PSD, ALDE	Viorica Dancila

Tab. 8: Ergebnisse bei Parlamentswahlen (Abgeordnetenhaus) sowie Regierungsbeteiligungen bzw. -einfluss der UDMR zwischen 1990 und 2018; fett = reguläre Wahlen[282]

3.10 Zusammenfassende Bewertung

Basierend auf dem oben aufgeführten historischen Überblick nach Roth kann der Kern der heutigen interethnischen Probleme in Siebenbürgen auf die spezielle Ausgangslage der Region zurückgeführt werden: Spätestens seit dem 13. Jahrhundert fand sich dort – ausgelöst durch Kriege, Migration und Ansiedlungspolitik – ein Völkergemisch aus unterschiedlichsten Ethnien und Religionen wieder, das bis zum Ersten Weltkrieg u. a. Ungarn, Rumänen, Deutsche, aber auch Slowaken, Ukrainer, Kroaten, Juden, Armenier und Roma umfasste. Vermutlich beginnend mit den Mongoleneinfällen im 13. Jahrhundert sowie während der Zeit der Kriege mit dem Osmanischen Reich kippte das Bevölkerungsverhältnis von der ungarischen langsam zugunsten der rumänischen Volksgruppe. Ein ethnisches (geschweige denn nationales) Bewusstsein ist dabei im ausgehenden Mittelalter – und für die Rumänen bis in die frühe Neuzeit – kaum erkennbar. Unterscheidungen zwischen den Ethnien beruhten bis dahin lediglich auf Faktoren wie Konfession, Stand, sozialer Lage und Rechte.

Welche wesentlichen Konfliktlinien lassen sich nun im Verhältnis der beiden Ethnien identifizieren? Zunächst kann hier die fehlende Anerkennung der rumänischen Volksgruppe genannt werden. Diese trat zwar bis ins 17. Jahrhundert politisch kaum in Erscheinung,

[282] Zusammenfassung der Daten aus Allgemeine Deutsche Zeitung (2014); Alionescu (2004), S. 65; Autengruber (2012), S. 74 ff.; derStandard.at (2012); Flesken (2018), Freedom House (2018); Illyés (2017), S. 53; Inter-Parliamentary Union (2018); Nemzetpolitikai Kutatóintézet (2017), S. 3; Kiss et al. (2018), S. 110; Siebenbürgische Zeitung (2014); Salat, Levente (2009): Perspective ale UDMR dupa alegerile parlamentare din 2008, in: Teodorescu, Gheorghe (Hrsg.), Alegeri 2008: Continuitate și schimbare, Bd. 2, Iasi: Polirom, S. 121, zitiert nach Tatar (2011), S. 92; Toró (2016), S. 98 sowie weitere eigene Recherchen des Autors. Zur Beschreibung der rumänischen Parteien s. Kapitel 7.1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00474

protestierte aber immer wieder gegen ihre Leibeigenschaft. Erste Forderungen zu Beginn des 18. Jahrhunderts gegenüber Wien, die Lage zu verbessern, blieben erfolglos. Während die unierte Kirche als Katalysator ihrer Identitätsfindung wirkte, entwickelte sich unter rumänischen Eliten auf beiden Seiten der Karpaten langsam ein Bewusstsein ethnischer Zusammengehörigkeit, welches seit 1890 aufgrund der zunehmenden Restriktionen seitens Ungarns und der Unterstützung Bukarests in der Idee einer Verneigung aller Rumänen kulminierte. Auffällig ist hierbei, dass sich dennoch bis 1918 eine gewisse Loyalität der siebenbürgischen Rumänen gegenüber Region und Staat feststellen lässt. Der Versuch einer Annäherung der beiden Seiten wurde durch den Ersten Weltkrieg beendet.

Als bestimmendes Metathema der Erosion des interethnischen Verhältnisses kann das Aufkommen des Nationalismus gelten. Dieser speiste sich aus einem Gemisch aus wechselseitig beeinflussenden, externen wie internen Entwicklungen und wurde zu einem bestimmenden Element in der Beziehung. Wichtige externe Ereignisse hierfür waren u. a. im 19. Jahrhundert die Nationalbewegungen in Rumänien, Deutschland und Ungarn. So griff etwa die ungarische Nationalbewegung auch auf Siebenbürgen über: Während die Rumänen mehr Rechte einforderten, sah sie die Assimilierung der Ethnien durch ihre Integration in die ungarische Nation vor. Die ungarische Revolution von 1848/49 verstärkte den Widerstand der Ethnien, trug damit zur Frontenbildung bei und wurde schließlich zum Nationalitätenkampf. Ihr Scheitern wiederum erhöhte den Eigenständigkeitsdrang der Ungarn gegenüber der habsburgischen Vorherrschaft.

Die Folgen hieraus zeigen sich im Ausgleich 1867: Dieser fixiert die ungarische Reichshälfte als „einheitliche, unteilbare Nation“, hob u. a. die Sonderrechte der Ethnien in Siebenbürgen auf und machte das Ungarische zur Staatssprache. Die Belange der Rumänen z. B. bzgl. Sprache, Bildung und Wahlbeteiligung blieben außen vor, ihre Partei wurde verboten. Freiräume für die Nationalitäten fanden sich hier nur noch in der Möglichkeit der Nutzung der Muttersprache in lokaler und regionaler Verwaltung sowie im Unterricht (außer an Hochschulen). Der liberalere Geist des Nationalitätengesetzes von 1868 wandelte sich im Laufe der Zeit zu starken Restriktionen in Form einer Magyarisierungspolitik, die zur Assimilierung der Ethnien den Ungarischunterricht obligatorisch machte und die etablierte Dreisprachigkeit in Verwaltung zurückdrängte. Auf die immer stärkere Unterstützung der siebenbürgischen Rumänen durch Bukarest und ihre Forderung nach mehr Rechten reagierte der ungarische Staat mit Restriktionen und Strafmaßnahmen gegen diese. Auf die Lockerung der rumänischen Positionen reagierte das offizielle Ungarn mit einer Verhärtung seiner Politik. Mit der zunehmenden politischen, wirtschaftlichen wie demographischen Präsenz der Ethnien, insbesondere aber der Rumänen, wurde das Handeln der Ungarn dabei immer wieder von zwei Polen definiert: Dies waren auf der einen Seite die Angst um die eigene Existenz (Minderheit), die zu mehr Assimilierungsmaßnahmen und Nationalismus führte, auf der anderen Seite Ideen der Integration der Ethnien bis hin zu einem Wandel

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.20475

Siebenbürgens zu einer Schweiz des Ostens. Unter den Szeklern waren die eigene Identität – durch die historisch frühe Etablierung des eigenen Status – und damit auch die Befürchtungen besonders stark ausgeprägt.

Der Friedensvertrag von Trianon 1920 stellte die Situation auf den Kopf: Aus den vormals „herrschenden“ Ungarn in Siebenbürgen wurden „Beherrschte“, die sich dann selbst mit Repressalien durch Rumänien konfrontiert sahen. So wurden nicht nur die im Vertrag fixierten Minderheitenschutzverträge nicht eingehalten. Auf den Anschluss Siebenbürgens, folgten weitgehende Enteignungen der Volksgruppe und ihrer Kirchen sowie (damit einhergehend) große Einschnitte in ihre Bildung und Kultur. Trotz fast einem Drittel an Minderheiten wurde Rumänien mit der Verfassung 1923 zum einheitlichen, unteilbaren Nationalstaat erklärt. Die Ideologie des nun von Bukarest aus gesteuerten Zentralstaats fokussierte sich auf die Legitimierung des Besitzes von Siebenbürgen, entlang der Argumentationslinie der Kontinuitätstheorie. Dieser Doktrin folgten auch die Ansiedlung von Rumänen aus dem Altreich in bis dahin mehrheitlich ungarisch besiedelte Gebiete sowie eine Sonderstellung der rumänisch-orthodoxen Kirche, die quasi zur Staatskirche aufstieg. Zwar artikulierten die Ungarn ihre Bedürfnisse durch eine eigene Partei im Parlament, lehnten den neuen Staat jedoch im Grunde ab, sowohl aufgrund der Überforderung durch die totale Umkehr der Verhältnisse als auch wegen dessen Repressalien.

Im Kommunismus verschärfte sich die Situation nochmals. Bescheidene kulturelle Freiräume, wie die (auf sowjetischen Druck eingerichtete) autonome ungarische Region und die eigenständige ungarischsprachige Universität in Cluj-Napoca wurden bald abgeschafft. Die folgende Phase des Nationalkommunismus war geprägt von einer heftigen ideologischen Verbrämung der Geschichte und zahlreichen Assimilierungsmaßnahmen. Zu diesen gehörten u. a. Restriktionen in Bildung und Kultur, eine Ansiedlung von Rumänen in Siebenbürgen, ein Verbot ungarischer Ortsnamenstafeln, die Konfiszierung von Kulturgütern und schließlich die sog. Systematisierung. Während damit das Verständnis für und das Wissen um die historisch gewachsene Sonderstellung der Region verloren gingen, wurde die Kontinuitätstheorie endgültig in der Gesellschaft ideologisch verankert. Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus gelang weder Ungarn noch Rumänen eine positive Weichenstellung in Rumänien.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00476

4 Aktueller Stand der Diskussion um Minderheitenschutz und Autonomie

„Es ist unverkennbar, dass sich diese Sorgen vor allem auf Siebenbürgen beziehen, obwohl es jeder Logik widerspricht, zu befürchten, 20 Prozent Ungarn könnten diese Provinz gegen den Willen von 75 Prozent Rumänen ‚beschlagnahmen'."[283]
Lucian Boia, rum. Historiker

In neu entstandenen Ländern[284] werden Staatsgrenzen oft als labil wahrgenommen. Die Stärkung von Minderheitenrechten wird daher kritisiert und Territorialautonomie zu einem sensiblen Thema, das mithin als erster Schritt zur staatlichen Auflösung gesehen wird. Angesichts von Negativbeispielen wie dem Zerfall föderaler Staaten wie der Sowjetunion, der Tschechoslowakei oder Jugoslawiens ist diese Wahrnehmung in Mittelosteuropa besonders virulent. Dabei gibt es Akteure, die mit dem Verweis auf historische Entwicklungen, Ängste vor dem Zerfall der staatlichen Einheit schüren. Oft geschieht dies auf Kosten einer Minderheit, sofern man sie als illoyal und dem Anschluss an einen Kin-State willig darstellen kann. Nicht zuletzt drängt die mögliche Besetzung des Themas durch nationalistische Parteien auch moderatere Mehrheitsparteien dazu, in der Frage einen harten Kurs beizubehalten.[285] Staatlicherseits werden in Autonomieforderungen tatsächlich oft versteckte Abspaltungsagenden vermutet, die automatisch Fragen der Sicherheit und politischen Stabilität aufwerfen.[286]

Auch die Diskussionen um die ungarischen Minderheiten in Mittelosteuropa zeigen diese Tendenz: In den Trägerstaaten wird die Minderheit eher als abnormer Störfaktor des eigenen „nation buildings" angesehen denn als ein integraler Bestandteil des Staates.[287] Rumänien bildet hiervon keine Ausnahme: Zwar entspannte sich das Verhältnis Ende der 90er-Jahre[288], doch ist der öffentliche Diskurs um Minderheiten und ihren Schutz durch Autonomie, Selbstbestimmung, Dezentralisierung, ungarischsprachige Bildung und den Gebrauch der Muttersprache bei Behörden bis heute stark politisch aufgeladen.[289] Dabei lässt sich die gesellschaftliche wie politische Debatte zum Thema Autonomie nicht isoliert vom übergreifenden Thema des Minderheitenschutzes betrachten. Sie ist durchsetzt von ideologisch-historischen Konflikten und Ängsten, die die Voraussetzung für eine ergebnisoffene Diskussion erschweren.

Um die Aussichten für eine Autonomielösung bewerten zu können, werden daher im Folgenden wichtige Aspekte der Diskussion beleuchtet: Hierzu zählen neben dem ideologischen Unterbau des interethnischen Konflikts die wesentlichsten Einflussfaktoren,

[283] S. Boia (2006), S. 16.
[284] Wie den Nachfolgestaaten Österreich-Ungarns nach dem Ersten Weltkrieg (Anm. d. Autors).
[285] Vgl. Bochsler u. Szöcsik (2013) S. 429.
[286] Vgl. Vizi (2013), S. 30.
[287] Vgl. Smith (2013), S. 46.
[288] Vgl. Küpper (2007).
[289] Vgl. SAR (2009), S. 2 ff.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.70477

der Mechanismus des Autonomiediskurses sowie die Debatte um die Dezentralisierung bzw. Regionalisierung.

4.1 Interethnischen Verhältnis: Status quo und Einflussfaktoren

Mit der Wende änderte sich die Art, wie über die Nationalitätenfrage diskutiert wurde. Galt vor der Wende noch Diktator Ceausescu als die unausgesprochene Hauptursache aller Probleme, richteten sich danach die ungarischen Forderungen an die Rumänen insgesamt. Diese nunmehr offene Artikulation und Adressierung der Problematik verschlechterte das interethnische Verhältnis. Hierbei nährt die Debatte das Problem: Während für die rumänische Mehrheit als Bedingung einer Verbesserung des interethnischen Verhältnisses die Aufgabe der Autonomieforderungen gilt, sieht die Minderheit dies in der Erfüllung eben dieser Forderung.[290] Ebenso bleibt die Toleranz ethnischer Rumänen hinsichtlich ethnischer Vielfalt mehrheitlich gering, so etwa beim Gebrauch der Muttersprache im öffentlichen Raum.[291] In puncto Loyalität wird der Minderheit mehr als der Mehrheitsgesellschaft abverlangt:

> *„Through the Romanian media, political representatives and state institutions, the majority asks the minority to display a civic loyalty beyond the legal obligations, and expresses its intolerance towards what it considers to be the Hungarians lack of loyalty toward the Romanian state, through its national symbols.“*[292]

Nach Vlad wird in der postkommunistischen Gesellschaft Rumäniens ethnische Identität politisiert, was wiederum ein Loyalitätsproblem der Minderheiten aufwirft:

> *„Die Loyalität der Minderheiten gegenüber einem Staat, dessen Staatsbürgerschaft sie besitzen, der aber nicht großzügig mit ihnen umgeht, sondern sie als zweitklassige Bürger behandelt, kann nicht durch gesetzliche Vorschriften garantiert werden, sondern nur durch positive soziale Praxis.“*[293]

Nach Einschätzung eines Beobachters ist die Missgunst gegenüber der ungarischen Minderheit tief verankert. Verschiedenste Einrichtungen versuchten, Selbstbestimmung als Bedrohung zu darzustellen.[294] Darüber hinaus scheint die generelle Unkenntnis über die Probleme der Minderheit sehr verbreitet. Minderheitenfragen treffen nur auf ein marginales Interesse bzw. werden entsprechende Probleme nicht als solche gesehen[295]:

> *„When we talk about the unitary nation state […] the existence of millions of people who belong to non-Romanian communities in Romania – they don't see it as an issue.“*[296]

---

[290] Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 24.
[291] Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 9 f.
[292] S. Lupea (2012), S. 4.
[293] S. Vlad (2008), S. 57.
[294] Vgl. Interviews 5-1.1.; 5-2.4.
[295] Vgl. Interviews 3-1.1.; 8-1.1.; 11-1.1.
[296] S. Interview 6-3.4.V.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00478

Beide Seiten, Mehrheit wie Minderheit, sehen sich im Recht und bringen kein gegenseitiges Verständnis auf: „We have a saying in Romania called the ‚dialogue of the deafs' meaning: the two sides speak to each other but they don't listen to each other."[297]

Anzumerken ist, dass der Kontakt der beiden Ethnien auch Einfluss auf deren gegenseitige Bewertung hat. So war etwa, laut einer Studie von 1993, die ungarische Minderheit in solchen Regionen, wo kaum ethnische Ungarn leben, in der rumänischen Bevölkerung sehr unbeliebt (Anteil der Befragten mit negativer Einstellung der Minderheite gegenüber: Maramures 33 %, Oltenien 38 %, Bukarest 47 %, Muntenien 48 %, Moldau 50 %, Dobrudscha 51 %), während die Werte in Gebieten, wo ethnische Ungarn in grösserer Zahl leben, erheblich niedriger sind (Banat 8 %, Siebenbürgen 29 %).[298] Dies geht einher mit einer Beobachtung Roths, nach der der Zuspruch für nationalistische Bewegungen für ein ungarnfreies, rumänisches Siebenbürgen, phänomenologisch in Regionen ohne ethnische Minderheiten sowie bei nach Siebenbürgen zugezogenen Rumänen besonders hoch ist.[299] Ferner möchte in Umfragen eine Mehrzahl der Rumänen nicht neben Ungarn wohnen, kann aber nicht begründen wieso.[300] Generell scheint die Einstellung von Rumänen mit rein medial vermitteltem Bild zur ungarischen Minderheit eher negativ zu sein. Auch hier fällt Siebenbürgen aus der Reihe: So erweisen sich rumänische Medienberichte über die Minderheit im Rest des Landes als negativer als in Siebenbürgen. Gleichzeitig sticht dort, wo die beiden Ethnien nebeneinander leben bzw. Sprachkenntnisse vorhanden sind, ein wesentlich ausgewogeneres Meinungsbild über die jeweils andere Volksgruppe hervor.[301]

Auch hier wird ein Spezifikum der rumänischen Bevölkerung Siebenbürgens erkannt, die die eigenständige Geschichte Siebenbürgens als wichtig erachtet und der Vereinigung mit dem Regat eher skeptisch gegenübersteht. Es scheint ein wachsender siebenbürgisch-rumänischer Regionalismus erkennbar – ähnlich der Haltung norditalienischer Regionen gegenüber Süditalien – der sich in einer Verweigerung gegenüber der Zentralregierung ausdrückt und ein verbindendes Element zwischen den beiden, dort lebenden Bevölkerungsgruppen darstellen könnte.[302] Ein Zivilisationsbruch zum Süden des Landes wird insbesondere unter der Bevölkerung Cluj-Napocas wahrgenommen[303], aber auch in Timisoara (ung. Temesvár), Brasov (ung. Brassó) und anderen Städten der Region, deren Rechte es gegenüber einem als eher zurückgeblieben angesehenen Rest des Landes zu verteidigen gilt.[304] Nach Lovatt formen die Bewohner Siebenbürgens eine

[297] Vgl. Interview 1-1.1.
[298] Vgl. Umfrage aus Evenimentul zilei vom 08.12.1993, zitiert nach Mungiu-Pippidi (1995), S. 182.
[299] Vgl. S. 148 f.
[300] Vgl. Interview 4-1.2.
[301] Vgl. Interview 1-1.3.
[302] Vgl. Interview 2-1.4.
[303] Vgl. Brubaker et al. (2007), S. 348.
[304] Vgl. Saunders (2008), S. 21.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.20479

ethnienübergreifende In-Gruppe[305] mit eigener siebenbürgischer Mentalität, die mehr Gemeinsamkeiten untereinander aufweist als mit den außerhalb der Region lebenden Verwandten.[306] Dies könnte Tendenzen bei den Wahlergebnisse zwischen 2000 bis 2004 (oder bei der Präsidentschaftswahl 2014, vgl. Abb. 6; Anm. d. Autors) erklären, die die Wählerschaft der „Sozialdemokraten" mehrheitlich im Altreich verorten, die der bürgerlich-liberalen Parteien eher in den „jüngeren" Landesteilen.[307] Für Roth ist dies ein Indiz einer charakteristischen, politisch-kulturell-religiösen quer durch Rumänien verlaufenden Trennlinie.[308]

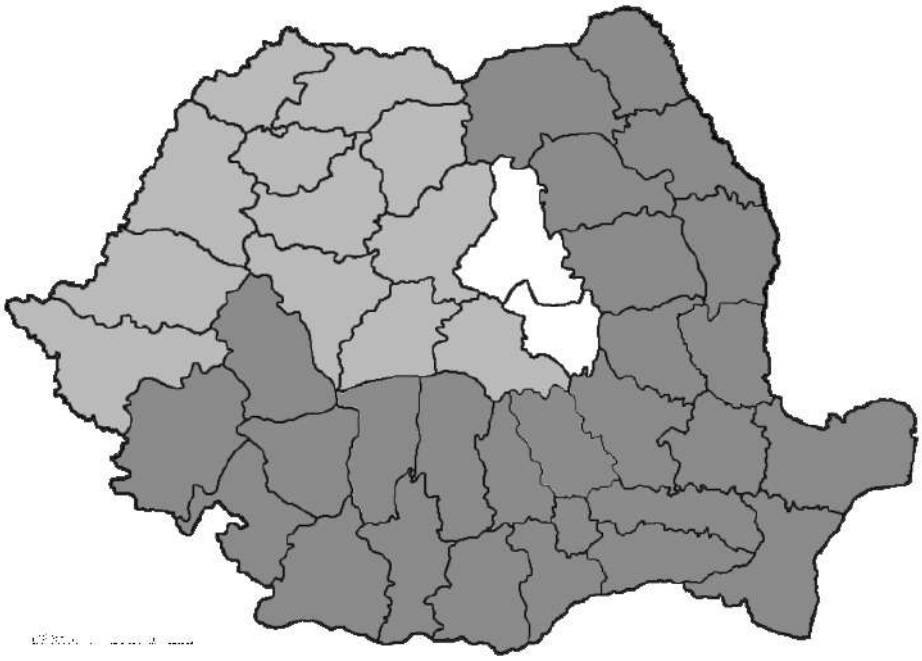


Abb. 6: Mehrheiten nach Bezirken im ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahl 2014; dunkelgrau = Victor Ponta (PSD), hellgrau = Klaus Johannis (PNL), weiß = Kelemen Hunor (UDMR)[309]

Zugleich erscheinen in der öffentlichen Wahrnehmung die Konflikte zwischen den lokalen Eliten der Minderheit und der Mehrheit stärker als Kooperation zwischen diesen.[310] Einem Lokalpolitiker zufolge seien nicht die lokalen Rumänen das Problem. Diese hätten zwar Angst vor einer Sezession, seien aber nicht grundsätzlich gegen die Ungarn und weder für noch gegen eine Autonomie. Das Problem wird vielmehr bei der Politik und den Institutionen verortet.[311]

[305] Als In-Gruppe kann eine Gruppe von Menschen bezeichnet werden, die sich einander aufgrund verschiedener Faktoren wie Geschlecht, Ethnie, Religion oder Geographie zugehörig fühlt, vgl. University of Texas (2018).
[306] Vgl. Lovatt (1999).
[307] S. a. Abb. 5.
[308] Vgl. S. 151.
[309] Vgl. abnaorg.eu (2014); digi24.ro (2014); stirileprotv.ro (2014).
[310] Vgl. SAR (2009), S. 2 ff.
[311] Vgl. Schmidt (2017).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00480

Exemplarisch sollen hier drei Fälle erwähnt werden, die in jüngerer Zeit, neben rechtlichen und außenpolitischen Auswirkungen[312], auch zu großem Medienecho und einer massiven Verschlechterung des Verhältnisses führten.

- Beim ersten Fall handelt es sich um den sog. Flaggenstreit. 2008 bestimmte der Bezirksrat von Covasna die Szeklerflagge zur Bezirksflagge, welche zur inoffiziellen Flagge des sogenannten Szeklerlandes wurde.[313] Als in Sfantu Gheorghe ein neuer Präfekt ins Amt eingeführt wurde, wurde die Fahne aus dem Saal der Behörde entfernt. Obwohl in Rumänien ähnliche Fälle der Verwendung historischer Symbole existieren, begründete die Regierung Ponta dies mit dem fehlenden administrativen Status der Region Szeklerland. Rumänische Medien verbreiteten derweil eine anti-ungarische Stimmung, ohne die letztgerichtliche Klärung abzuwarten.[314] 2016 erklärte schließlich ein Gericht das Aufhängen der Flagge an öffentlichen Gebäuden für gesetzeswidrig.[315] 2018 setzte Premier Mihai Tudose in der Auseinandersetzung einen Tiefpunkt mit der Aussage, dass diejenigen, die die Flagge hissten, neben dieser hängen würden.[316]
- 2012 begannen zudem Kontroversen um die Einrichtung einer medizinischen Fakultät in ungarischer Sprache an der Universität von Tirgu Mures (MUM). Diese sind im 2011 verabschiedeten neuen Unterrichtsgesetz zwar vorgesehen, wurden aber vom mehrheitlich von Rumänen besetzten Senat der Universität abgelehnt.[317] Die eigentlich rein administrative Umsetzung des Gesetzes wurde damit zum Anlass einer eskalierenden, ethnopolitischen Kontroverse, die letztlich Justiz, Landes- und Außenpolitik sowie Brüssel involvierte.[318]
- Das dritte Beispiel betrifft einen Vorfall von 2013 um das Tragen nationaler Symbole an der Körösi-Csoma-Schule im (mehrheitlich ungarisch bewohnten, Anm. d. Autors) Bezirk Covasna. Bei diesem wurden die rumänischen Schulkinder, die während des ungarischen Nationaltags Kopfbänder in den rumänischen Nationalfarben anzogen, vom Klassenlehrer gebeten, diese abzunehmen. Dies führte zu Protesten in verschiedenen Städten, der Verbrennung der ungarischen Flagge sowie Facebook-Gruppen, die zu Gewalt gegen die ungarische Minderheit aufriefen. Nachdem eine rumänische Schülerin Todesdrohung erhalten hatte, ermittelten die Behörden, rügten den Schuldirektor und suspendierten den

[312] Vgl. auch die Kapitel 5.4., 5.5. u. 9.4.3 sowie die detaillierte Auflistung von Fällen im Shadow Report der UDMR zum RSNM (UDMR 2016).
[313] Vgl. Dragomir (2013).
[314] Vgl. Dácz (2014), S. 15.
[315] Vgl. Origo (2018).
[316] S. dailynewshungary.com (2018a).
[317] Vgl. Kitekintö (2012); dailynewshungary.com (2015).
[318] Vgl. Constantin (2013a), S. 639 u. Dragomir (2013); der Fall wurde unter Beobachtung der European Parliament Intergroup for Traditional Minorities gestellt, vgl. Gál (2012).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00481

betreffenden Lehrer. Die Behörden begründeten dies mit der Pflicht, die nationalen und lokalen Symbole zu respektieren.[319]

Weiterhin dominiert die Auffassung, dass beide Ethnien tatsächlich in Parallelgesellschaften leben.[320] Dies deckt sich mit anderen Beobachtungen: Mit Ausnahme kleiner Gemeinden mit ethnischer Mischung bzw. Assimilation der Minderheit, herrschen de facto starke ethnische Grenzen.[321] Mithin hat sich bis heute kein wirklicher interethnischer (institutionalisierter) Dialog entfaltet und nur schwache kulturelle oder soziale Beziehungen.[322] Wissenslücken werden stattdessen regelmäßig durch Politik und Medien gefüllt.[323] Ein Zustand, an dem auch die letzten 70 Jahre nichts geändert haben.[324]

Eine Erklärung hierfür könnte die fehlende gesellschaftliche Auseinandersetzung der rumänischen Gesellschaft mit der ungarischen Minderheit sein: Trotz eines relativ stabilen interethnischen Verhältnisses und ohne Infragestellung der Außengrenzen hat eine breite Debatte über die eigene Nation, ihr Verhältnis zur Minderheit sowie zu deren Rechten seit dem Ersten Weltkrieg in Rumänien nicht stattgefunden. Ferner wurden die Prozesse der Identitätsfindung nach 1990 von politischen Umwälzungen überlagert und wird „Politik von einer politischen Elite betrieben […], die in dem ‚alten' System [gemeint ist der Kommunismus; Anm. d. Autors] ausgebildet wurde und regelmäßig Rhetorik und Konzepte der alten Eliten verwendet"[325]. So hat sich „in keiner der Epochen des 20. Jahrhunderts eine Atmosphäre ergeben […], in der heikle […] historische Fragen unvoreingenommen diskutiert werden konnten"[326]. Verantwortlich hierfür sehen Kritiker auch eine personell in alten Strukturen verkrustete (Schul-)Bildung.[327] Auch scheint als trennendes Element in der Gesellschaft die enge Bindung der nationalstaatlichen Identität Rumäniens an die rumänisch-orthodoxe Kirche auf, die zu den wichtigsten Bestandteilen dieser zählt.[328] Schließlich werden einem Beobachter zufolge die wenigen dialogbereiten Rumänen von der Mehrheitsgesellschaft oft wie Fahnenflüchtige behandelt.[329] Gesellschaftliche Stimmen, die

[319] Vgl. ECRI (2014), S. 44 f.; Anlass für die Auseinandersetzung bildete, einem Medienbericht zufolge, insbesondere die rumänische Schülerin Sabina Elena, die sich als Antwort auf respektloses Verhalten ihrer ungarischen Mitschüler zum 1. Dezember, dem rumänischen Nationalfeiertag, zum ungarischen Nationalfeiertag ein Stirnband in den Nationalfarben Rumäniens anzieht. Der harmlose Schülerstreit führt zu Solidaritätskundgebungen in rumänischen Großstädten, TV-Sondersendungen, Facebook-Solidaritätsseite mit knapp 50.000 Unterstützern. Während die Schülerin als rumänische Nationalheldin gefeiert wird berichten die nationalen Medien über ihren Widerstand gegenüber der Minderheit. (vgl. Verseck, 2013).
[320] Vgl. SAR (2009), S. 2 ff.
[321] Vgl. Interviews 7-1.2.; 4-1.1.
[322] Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 35; Interviews 4-1.1.; 11-1.2.
[323] Vgl. Interview 3-1.2.V1.
[324] Vgl. Interviews 4-1.1.; 5-1.1.
[325] Vgl. Rusu (2007), S. 67 f.
[326] S. Arens et al. (2002), S. 62.
[327] Vgl. Krem (2013).
[328] S. Boia (2006), S. 19.
[329] Vgl. Interview 5-1.1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00482

ideologische Vorurteile gegenüber der Minderheit entkräften und eine neutralere Diskussion ermöglichen könnten, kommen solchermaßen nicht zum Tragen.

4.1.1 Staatstradition, Territorialverständnis und Ideologie

Ein gewichtiger, da für das schlechte Verhältnis zwischen der rumänischen und ungarischen Volksgruppe entscheidender Faktor kann im Bereich der Staatstradition verortet werden. Im Fokus steht hierbei die Definition Rumäniens als „einheitlicher Nationalstaat".[330] Die Idee der nationalen Einheit ist fester Bestandteil des politischen wie öffentlichen Bewusstseins Rumäniens, der Begriff „Föderalisierung" bis heute ein Tabu.[331] Nach Meinung des Historikers Lucian Boia wäre ein föderaler Staatsaufbau in den zwei Gründungsphasen Rumäniens im 19. und 20. Jahrhundert nicht nur eine gangbare Lösung gewesen, sondern hätte auch der Vielfalt des „großrumänischen" Staats entsprochen[332]. Die Furcht vor eben jener Heterogenität, gesehen als Hürde zur Verschmelzung der Landesteile, stand dem entgegen. So entschied man sich stattdessen für ein am französischen Vorbild orientiertes, zentralistisches Verwaltungssystem, das „die spezifische Physiognomie der historisch gewachsenen Regionen [missachtete] und das Land in den französischen Departementes vergleichbare Verwaltungsbezirke, judete"[333], unterteilte.

Die konstitutionelle Staatsauffassung Rumäniens beruht auf dem „Einheitsstaat der Rumänen" (womit eine Eingrenzung auf den ethnisch-rumänischen Teil der Bevölkerung einhergeht; Anm. d. Autors[334]). Entsprechend wird jegliches Aufbrechen dieser Einheit mittels Föderalisierung oder Regionalisierung als Tabu gesehen. Anfängliche Pläne der Minderheit nach der Wende, in der Staatsdefinition als gleichberechtigte Nation aufgenommen zu werden, wurden fallengelassen.[335] Als bedeutender Punkt erweist sich ferner die Sprache: Als Volk, das über die Reiche der Habsburger, Osmanen und Romanovs verstreut war, bildet seit dem 19. Jahrhundert Sprache einen fundamentalen Identifikationspunkt für Rumänen. Damit treffen Forderungen der ungarischen Minderheit nach muttersprachlichem Unterricht daher – etwa im Kontext der Vorfälle von Tirgu Mures – auf tief wurzelndes, historisches Misstrauen.[336]

Aber auch darüber hinaus lassen sich viele Reibungspunkte finden, wobei sich diese in der Region Siebenbürgens auch geografisch überlappen.[337] Fast alle Städte und Ortschaften der Region besitzen nicht nur zwei bis drei Namen[338], sondern sind auch für beide Ethnien von

[330] Vgl. Interview 1-1.2.
[331] S. Boia (2006), S. 16.
[332] die rum. Bevölkerung bestand zu ca. einem Drittel aus Minderheiten, vgl. Kapitel 3.1, Tab. 7 u. 3.6.
[333] S. Boia (2006), S. 16.
[334] Vgl. hierzu eingehender Kapitel Recht.
[335] Vgl. Interview 7-1.2.V1.
[336] Vgl. Roe (2002), S. 74.
[337] Vgl. Andreescu (2007), S. 65.
[338] I.d.R. sind dies neben den rumänischen auch ungarische und deutsche (Anm. d. Autors).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.20483

politischer wie kultureller Bedeutung.[339] Demnach macht die schon faktische Verschränkung der gemeinsam geteilten Identitätsorte eine Trennung unmöglich. Gleichzeitig konzentriert sich ein großer Teil der Legenden im Prozess der Nationalstaatsbildung beider Staaten auf Siebenbürgen.[340] Hier wäre die historische Bedeutung und Gewichtung der Region für beide Völker zu nennen, aus denen sich die konkurrierenden Identitäten entwickelten[341]:

> *„The Romanian nation stays in sharp contrast to the Hungarian nation because it has had many small discreet and relative stable territorial units through time, but rarely has it had a single state that encompasses them all – a state that could be used as the basis for a modern Romanian nation-state."*[342]

Doch auch für Rumänien besitzt Siebenbürgen einen hohen Stellenwert: Nicht nur ist es reich an Diversität und natürlichen Ressourcen, verfügt neben bedeutenden Bildungseinrichtungen auch über eine moderne Wirtschaft und zieht ausländische Direktinvestitionen an, sondern es führt auch höhere ökonomische Transferzahlungen an den Zentralstaat ab als die ärmeren Landesteile. Darüber hinaus stellt der Landesteil durch seine geografische Lage mit Grenzen an Serbien, Ungarn und Ukraine „Bukarests Lebensader nach Europa" dar.[343]

In diesem Kontext kann auch der Drang zur Zentralisierung verstanden werden, da der rumänische Staat 1859 erst aus verschiedenen Teilen „zusammengeschweißt" werden musste.[344] Tatsächlich scheinen im Nation Building Rumäniens – im Gegensatz zum restlichen Europa – nicht Revolutionen, sondern Momente der Vereinigung als wichtigster Topos auf. Bei der Einbindung Siebenbürgens in das rumänische Königreich 1918 wurde ein zentralistisches, französisch-jakobinisches Modell dem vorangegangenen siebenbürgischen Föderalismus bzw. der verfassungsmäßigen Anerkennung der Ethnien vorgezogen.[345] So gilt Rumänien für Fumurescu als Beispiel für das mühevolle Bestreben eines modernen Nationalstaats, einen historischen Vorlauf als Rechtfertigung der Etablierung seines Territoriums zu finden.[346]

Nicht zuletzt ist auch der Bereich der Symbole zu nennen, schließlich fügen sich die staatlich-konstitutionelle Identitätsdefinition der rumänischen Mehrheitsgesellschaft als Nationalstaat sowie die nationalen Symbole wie Hymne und Nationalfeiertag, die auf die Konflikte verweisen, in den Komplex ein.[347] Der Nationalfeiertag etwa wurde nach der

---

339 Vgl. Fumurescu (2005), S. 5 ff.
340 Vgl. Csergö u. Goldgeier (2006), S. 292.
341 Vgl. Lupea (2012), S. 1.
342 Vgl. White, George W. (2000), Nationalism and Territory-Constructing Group Identity in Southeastern Europe, Rowman & Littlefield, S. 13, zitiert nach Fumurescu, 2005, S. 5.
343 S. Saunders (2008), S. 21.
344 S. Boia, Lucian (1998): Amenintarea federalista [Die föderalistische Bedrohung], in: Curentul, Dezember 1998, S. 21, zitiert nach Boia (2003), S. 17.
345 Vgl. Interview 2-2.5.V3.
346 Vgl. Fumurescu (2005), S. 5 ff.
347 Vgl. Lupea (2012), S. 3 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00484

Revolution auf den 1. Dezember, also die Eingliederung Siebenbürgens in Rumänien 1918, gelegt – ein Datum, dass von den Ultra-Nationalisten stark befürwortet wurde.[348] Die Forderung nach einer autonomen Region steht 2018 zudem in starkem Kontrast zum symbolisch äußerst aufgeladenen Kontext der 100-Jahr-Feier Rumäniens[349], weswegen eine zusätzliche Verschlechterung der Beziehung befürchtet wird. Neben dem als zu offensiv empfundenen Agieren der ungarischen Regierung werden als Gründe hierfür das fehlende Verständnis der Rumänen für die Forderungen der Minderheit und deren kritische Position gegenüber der Staatsgründung gesehen:

> *„But somehow it seems that RMDSZ and the Hungarian community have been pushed into the corner, because the Romanians will […] be celebrating – for one whole year or even more – something which for the Hungarians means the beginning of their minority situation.“*[350]

Dies erschwert auch jegliche Autonomiedebatten in diesem Jahr: Auf die bei der Angliederung Siebenbürgens gemachten, großzügigen Zugeständnisse einer Autonomie folgte stattdessen eine Politik der Rumänisierung, ähnlich der vorherigen Magyarisierung. Auf die Aussage des UDMR-Präsidenten, Hunor Kelemen, man habe 2018 nichts zu feiern, folgten nationalistische Proteste.[351] Zumindest rhetorisch stehen der Befürchtung positive Zeichen gegenüber: Wie schon einige ihrer Vorgänger gratulierte die rumänischen Premierministerin Viorica Dancila (Sozialistische Demokratische Partei/PSD) 2018 der ungarischen Minderheit zum ungarischen Nationalfeiertag, betonte zur rumänischen 100-Jahr-Feier die gemeinsamen kulturellen Bande und rief zu gegenseitigem Respekt und Verständnis auf.[352]

Problematisch erscheint schließlich auch die rumänische Hymne, wie sie 1994 in Gesetz Nr. 74[353] festgelegt wurde: Indem sie auf von der Minderheit nicht geteilte oder zumindest stark kontestierte, historische Topoi (z. B. Kontinuitätstheorie, Matthias Corvinus und Territoralanspruch[354]) sowie die Verbindung zwischen Nation und (rumänisch-orthodoxer) Kirche verweist, lässt sie nach Meinung des Autors ein inklusives Element vermissen:

> *„Erwache Rumäne!*
> *Erwache Rumäne, aus deinem Todesschlaf,*
> *In welchen dich barbarische Tyrannen versunken haben!*
> *Jetzt oder nie, webe dir ein anderes Schicksal,*

[348] Vgl. Fumurescu (2005), S. 18. Als das ungarische Pendant dazu, wenn auch mit wenig negativer Wirkung auf die eigenen Minderheiten, kann der „Tag der Nationalen Einheit“ gelten, der jeweils am 4. Juni stattfindet und an dem sich „alle Landsleute in der Region an die größte Tragödie Ungarns im 20. Jahrhundert“ (s. Klimó, 2013, S. 11) erinnern sollen.
[349] Rumänien feiert hier die Vereinigung der alten Landesteile des Regats (Wallachei, Moldau) mit Siebenbürgen, der Bukowina und Bessarabien im Zuge des Endes des Ersten Weltkriegs 1918.
[350] S. Interview 7-6.
[351] Vgl. Verseck (2017b).
[352] Vgl. szeretlekmagyarorszag.hu (2018).
[353] Vgl. Rumänisches Präsidentenamt (2015).
[354] Nach eigener Interpretation.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.20485

Vor welchem sich auch deine grausamen Feinde verneigen werden!

Jetzt oder nie, senden wir Beweise in die Welt,
Dass in diesen Adern noch Römerblut fließt,
Dass wir in unseren Herzen stets mit Stolz einen Namen tragen,
Den Sieger seiner Kämpfe, den Namen von Trajan!

Schaut, erhabene Schatten, Michael, Stefan, Corvin,
Die Rumänische Nation, eure Urenkel,
Mit bewaffneten Armen, euer Feuer in den Adern,
‚Leben in Freiheit, oder Tod!', rufen alle.

Priester, geht voraus, mit den Kreuzen, denn das Heer ist christlich,
Die Devise heißt Freiheit und der Zweck ist hochheilig,
Lieber glorreich in der Schlacht sterben,
Als wieder Sklaven auf unserem alten Boden zu sein!"[355]

4.1.2 Identität und Fremdwahrnehmung

Eine gewichtige Diskrepanz scheint zudem im Selbstverständnis Mehrheit bzw. Minderheit und der gegenseitigen Wahrnehmung dessen auf. So wird etwa die Minderheit als Fremdkörper im Staat wahrgenommen:

> *„The Romanians consider the Hungarians as something foreign from the nations' body which – if they are not able to fully integrate, meaning assimilate – they should go to Hungary or wherever they want."*[356]

Die Mehrheits-Minderheits-Frage steht dabei im Mittelpunkt: Während sich die Minderheit als Nation in Siebenbürgen als historisch gewachsenes Volk sieht, wird sie vom Staat lediglich als Minderheit wahrgenommen – und nicht mehr[357]:

> *„It's very difficult for Hungarians to identify themselves as an ethnic group or a minority, because the political imaginary is focused on collective or constitutional models of federalism or autonomies. But the Romanian state wants to treat the Hungarians as a minority or ethnic group."*[358]

Die Minderheit empfindet ihre kulturelle Identität als im Kontrast stehend zur Kultur des rumänischen Mehrheit, was sich etwa in der Sprache, (westlicher) Religion, habsburgischer Gesetzesordnung, hoher Eigenständigkeit des Geschichtsbewusstseins und eigener Literatur verdeutlicht.[359] Als 1990 Umfragen zur Selbstauffassung durchgeführt wurden, zeigte sich, dass sich die Angehörigen der Minderheit, insbesondere im Szeklerland, am stärksten nach ethno-territorialen Kriterien identifizieren (d. h. z. B. nach lokalen Bräuchen, der Sprache oder den Grenzen der betreffenden Region in der sie leben; Anm. d. Autors).[360] Dabei trifft der Wunsch der Minderheit nach einer Sonderstellung als autochthone Gruppe auf Unverständnis bei Staat und Gesellschaft:

---

[355] S. Bundeszentrale für politische Bildung (2013).
[356] S. Interview 4-1.2.V.
[357] Vgl. Interview 2-2.1.; 2-1.2; 8-1.2.
[358] S. Interview 2-1.2.
[359] Vgl. Andreescu (2007), S. 65.
[360] Vgl. Lupea (2012), S. 1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00486

> *„They don't understand that the autonomous minority that was living there for centuries – only the borders shifted above their heads – is not the same as a Romanian worker going to Vienna or to London where he has a new life with his family because they have some economic interests."*[361]

An diesem Punkt zeigt sich ein Paradoxon der ungarischen Gemeinschaft in Rumänien: Während die ungarische politische Elite – z. B. durch die Koalitionsregierungen – in das politische Leben Rumäniens integriert ist, fühlt sich die ungarische Gemeinschaft konstitutionell nicht integriert.[362] Durch die widersprüchliche Ausgangslage, d. h. die Integration in das politische System Rumäniens auf der einen Seite, die Eigenständigkeit der Ethnie auf der anderen Seite, entsteht ein permanentes Spannungsfeld.[363]

4.1.3 Medien und Bildung

Als ein weiterer das Verhältnis der Ethnien stark prägender Faktor gelten die Medien. Nach Mungiu-Pippidi und Poiana spielt sich die interethnische Auseinandersetzung eher auf nationaler Ebene ab und ist vor allem eliten- bzw. mediengesteuert: Im Kern geht es dabei um Symbole der jeweiligen Ethnie und weniger um die konkreten Bedürfnisse auf Lokalebene. Die Auseinandersetzung findet quasi nicht im unmittelbaren Erlebnishorizont der Beteiligten statt, sondern wird von Politik und Medien immer wieder in die Haushalte beider Ethnien getragen.[364] Als Spiegel der Gesellschaft[365] oder aber Werkzeug der Politiker werden die Medien als polarisierend wahrgenommen, wobei es – im Vergleich zu den katastrophalen Zuständen in den 90ern – heute zum Teil auch ausgewogenere Berichterstattung gibt.[366] Für die Integration besonders kontraproduktiv wird die negative Berichterstattung über die Minderheit in den rumänischen Medien[367]: Entweder wird diese inhaltlich marginalisiert oder aber regelmäßig als (sezessionistische) Bedrohung dargestellt. Generell scheint Integration durch bessere Information über Minderheiten nicht existent, wie regelmäßig aus Entscheidungen des Komitees gegen Antidiskriminierung hervorgeht[368]:

> *„The idea that minorities could be understood as they are or that the majority should know more about the minority's history or social conditions, culture, whatsoever … this idea is absolutely marginal in the mainstream Romanian media and education policy."*[369]

Ein Beispiel hierfür könnte die heftige Reaktion der rumänischen Medien und Opposition auf die politische Krise im Sommer 2017 genannt werden. Daneben hatte der Parteichef der

[361] S. Interview 4-1.2.V.
[362] Vgl. Interview 2-5.1.
[363] Vgl. Interview 2-1.2.V.
[364] Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 24.
[365] Vgl. Interview 4-1.2.
[366] Vgl. Interview 1-1.3.
[367] Vgl. Interviews 3-1.2.V1;. 7-1.2.V2.
[368] Vgl. Interview 6-1.2.V1.
[369] S. Interview 6-1.2.V1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00487

PSD, Liviu Dragnea, der UDMR als Mehrheitsbeschafferin neben einer Regierungsbeteiligung auch die Verabschiedung eines Minderheitenstatusgesetzes sowie einen ungarischen Feiertag in Aussicht gestellt. Die UMDR forderte als Gegenleistung für ihre Unterstützung zudem die Reduzierung des Schwellenwertes für den Sprachgebrauch auf 10 %. Auf den Vorwurf von Medien und Oppositionsparteien, Rumänien würde an die Ungarn verkauft, wurde das Angebot der PSD wieder zurückgezogen[370]: „The media […] got crazy about how Hungarians are stealing Transylvania and stuff like that.“[371] Im selben Sommer löste ein YouTube-Video mit dem Titel „Fremd im eigenen Land“[372] eines anonymen Autors einen nationalistischen Sturm in den Medien aus. Der Inhalt zeigte eine sprachliche Diskriminierung eines Rumänen an einem Imbissstand in der mit 95 % Bevölkerungsanteil mehrheitlich ethnisch-ungarischen Kleinstadt Odorheiu Secuiesc. In der aufgeheizten Berichterstattung forderte etwa ein Moderator die Regierung auf, die Minderheit mit Panzern zu vertreiben. Zwar ordnete die Antidiskriminierungsbehörde CNCD[373] das Video als manipulative Hetzpropaganda ein, jedoch hatten die wichtigsten Fernsehsender des Landes Romania TV, Antena 3 und B1 das Video schon tagelang als Hauptthema in die Nachrichten gesetzt. Auf YouTube erreichte es über eine Million Wiedergaben.[374]

Problematisch erweist sich darüber hinaus ein weiterer Aspekt: Durch die rumänisch-ungarische Sprachbarriere besteht kaum inhaltlicher Austausch zwischen den Medien beider Seiten. Dies wiederum führt zu einer völlig unterschiedlichen Sozialisierung. So erfahren Rumänen z. B. nichts über die Diskussionen und Themen in den ungarischen Medien. Im Kontext von Minderheitenthemen erzeugt der rumänische Medienkonsum quasi ein „Paralleluniversum“. Als ein Beispiel wird der komplett unterschiedliche Diskurs und das Verständnis über das Thema Autonomie genannt:

> *„How can you expect that these people will manage to understand each other when they speak about the same thing having in mind different things?“*[375]

Eine ähnliche Situation wie in den Medien zeigt sich schließlich im Bildungssystem. Die Bildungsinhalte beider Seiten sind jeweils vom jeweiligen, als echt bzw. richtig wahrgenommenen Standpunkt geprägt. Die Minderheit fühlt sich dabei gezwungen, die rumänische Geschichte zu lernen, nimmt aber gleichzeitig nicht deren Perspektive ein. Die rumänische Mehrheit hingegen erhält keine Informationen über die Minderheiten bzw. wenn, dann nur ethnografischer Natur. Ein tatsächliches Verständnis des anderen wird nicht vermittelt.[376] Nicht zuletzt trägt auch hier die fehlende Sprachkenntnis zu Unwissen und

[370] Vgl. Strauch (2017) u. Interview 8-1.2.V2.
[371] Vgl. Interview 9-1.1.
[372] Vgl. Militianul (2018).
[373] Nationalrat gegen Diskriminierung (Consiliul National pentru Combaterea Discriminarii).
[374] Vgl. Verseck (2017a).
[375] Vgl. Interview 1-1.3.
[376] Vgl. Interview 3-1.2.; 6-1.2.V1; 7-1.2.V2; 10-1.2.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00488

Separierung bei.[377] So reproduziert das Bildungssystem Stereotypen und Missgunst gegenüber der Minderheit[378], während die rumänischen Eliten keine entsprechenden Maßnahmen setzen, das ungarische Narrativ in das des Staates zu integrieren:

> *„There are plenty of examples in other countries outside of Romania, models of peacefully maintainable sub-state autonomies, forms of self-government. You don't have to call it autonomy but sort of sub-state territorial self-government, that minorities can populate and live in those institutional structures in a way that's compatible with democratic government within a democratic state. […] All that people see is whatever they encounter on TV or blogs or whatever.“*[379]

4.1.4 Positionen zum Minderheitenschutz

Die Autonomieforderungen der ungarischen Minderheit werden häufig mit folgenden Argumenten gekontert: *Erstens*, die Forderung fuße auf der falschen Behauptung, in Rumänien herrsche Assimilierungsdruck; *zweitens*, nur der kleinere Teil der Minderheit lebe im Szeklerland, somit sei dies nicht repräsentativ für die gesamte Minderheit; *drittens*, die Gewährung einer autonomen Region (im Szeklerland; Anm. d. Autors) schaffe einen Präzedenzfall für die restlichen 60 % der Minderheit (die dann ähnliche Forderungen stellen könnten; Anm. d. Autors). Dies bringe die Integrität Rumäniens in Gefahr und könne in einem Anschluss an Ungarn münden.[380] Nicht zuletzt gewährleiste Rumänien als demokratisches Land die Gleichheit aller Bürger.[381] Auch deswegen ist verständlich, dass in der Autonomiediskussion die Grenze der Verbesserung der Situation der Minderheit gesehen wird.[382] Autonomie scheint in der rumänischen Öffentlichkeit als extremes Mittel auf, als undemokratische, terroristische Forderung[383] und Gefahr für den Einheitsstaat.[384] Es existiert kein Verständnis vom Konzept einer Autonomie als Mittel der Selbstbestimmung und nicht der Unabhängigkeit.[385]

Während in der rumänischen Wahrnehmung alle Minderheitenprobleme als gelöst erscheinen, sehen die Ungarn nur erste Schritte getan.[386] So fühlen sich die Rumänen angesichts der zahlreichen Gesetze als vorbildhaft für den Minderheitenschutz in Europa und erachten die Forderungen der Ungarn daher als unverständlich bzw. maßlos überzogen.[387] Auch dies stößt auf Kritik:

---

377 Vgl. Interview 11-1.2.
378 Vgl. Interview 5-3.4.V.
379 S. Interview 10-2.4.
380 Vgl. Dragomir (2013).
381 Vgl. Rusu (2007), S. 68.
382 Vgl. Interview 7-1.1.
383 Vgl. Interviews 2-1.4.; 4-1.2.V.
384 Vgl. Interview 5-1.1.
385 Vgl. Interview 4-1.2.V.
386 Vgl. Interview 8-1.1.
387 Vgl. Interview 1-1.1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.20489

> *„It's part of the national strategy, which is not okay, because it is the state making this declaration and not the minorities themselves saying that their state is a role model.“*[388]

Auf Seiten der Minderheit hingegen scheint die Wahrnehmung und Gewichtung der theoretisch erreichten Fortschritte und Rechte wiederum begrenzt. Entsprechende Gesetze gelten als wirkungslos und von eher kosmetischer Natur. Man sieht sich mit einer schleichenden Assimilierung konfrontiert und in seinen Belangen nicht wahrgenommen.[389] Aufgrund des empfundenen Ausbleibens positiver Erfahrungen und Lösungen misstraut man dem Zentralstaat.[390] Salat illustriert diesen Umstand entlang einer Auflistung bestehender Definitionen bereits heute rechtlich möglicher Formen von Autonomie: Darunter fallen etwa das zweisprachige Schulsystem, die kulturellen und medialen Institutionen in ungarischer Sprache, die rechtliche Anerkennung der Kirchen, die Möglichkeiten der beinahe 3000 Räte, Bürgermeister und Bezirkspräsidenten der Minderheit in der öffentlichen Verwaltung oder auch die rechtliche Anerkennung von Waldbesitzergenossenschaften. Nach Salat legt der Umstand nahe, dass schlichtweg der politische Wille fehlt, die existierenden Möglichkeiten in Richtung einer politischen Autonomie auszubauen.[391]

4.1.5 Ethno- und Symbolpolitik

Neben den bereits erwähnten Aspekten spielt als Konfliktherd für die interethnischen Auseinandersetzungen auch Ethnopolitik eine Rolle, d. h. hier die Instrumentalisierung der Minderheit-Mehrheits-Beziehung für politische Zwecke. Sie wird aus wahltaktischen Gründen von politischen Eliten beider Seiten als Mittel herangezogen[392], regelmäßig in Form politischer Propaganda.[393] So verklärt auf der einen Seite die ungarische Elite etwa die Zeit Großungarns und nutzt die Furcht vor Assimilierung. Identität dient hier zum Schutz vor einem als aggressiv empfundenen Staat und geht zu Lasten des staatsbürgerlichen Bewusstseins. Auf der anderen Seite perpetuiert die rumänische Politik seit der Wende – und regelmäßig vor Wahlen – die Furcht vor dem Verlust Siebenbürgens und einer separatistischen Gefahr.[394] Die Befürchtungen bezüglich der Separatismusbestrebungen der Minderheit entbehren jedoch jeglicher faktischen Grundlage.[395] Durch die Mitgliedschaft Rumäniens in der EU und NATO sowie seiner schieren Größe wird die Angst vor einem revanchistischen Ungarn, das sich Siebenbürgen einverleibt, als irrational empfunden[396]:

---

388 S. Interview 4-3.1.
389 Vgl. Interview 1-1.1.
390 Vgl. Interview 4-1.2.
391 Vgl. Salat (2014), S. 128.
392 Vgl. Interviews 1-1.2.; 3-1.1.; 10-1.2.
393 Vgl. Interviews 3-1.2.; 3-1.2.V.
394 Vgl. Lupea (2012), S. 1. Prägend war hierfür gleich nach der Revolution 1989 der erste postkommunistische Präsident Rumäniens, Ion Iliescu, der in einer Fernsehansprache von separatistischen Tendenzen in Siebenbürgen sprach, vgl. a. a. O., S. 8.
395 Vgl. Draghiciu (2014), S. 3.
396 Vgl. Interview 2-2.5.V3.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00490

> *„[The] idea from the Romanian majority, that Hungarians could take Szeklerland or all Transylvania and run with it to Hungary* – [that] *is an unbelievable image.“*[397]

Genauso wird von beiden Seiten das Autonomiethema zur Mobilisierung der Wählerschaft vor Wahlen[398] instrumentalisiert: „Die Ungarn brauchen etwas für das sie kämpfen, die Rumänen gegen das sie kämpfen.“[399] Hierbei wird Autonomie auf der rumänischen Seite mit Gefahr, Verdächtigung und Missgunst konnotiert dargestellt, bei der Minderheit hingegen als gesellschaftliches Allheilmittel. Beide Seiten belegen ihre Aussagen aber nicht mit Fakten und Inhalten.[400] Die Überpolitisierung der Minderheitenrechte wird darüber hinaus als starker Hinderungsgrund einer neutralen Diskussion des Themas gesehen. So wurde etwa die reguläre, verfassungsmäßige Anpassung der rumänischen Gesetze an die europäischen Rahmengesetze von Medien und Politik als gegen die rumänische Verfassung und den Staat gerichtet bewertet.[401] Insgesamt herrscht zwischen den politischen Eliten beider Seiten weder gegenseitiges Vertrauen noch ein Austausch. Stattdessen folgt ihr Handeln rein politischem Opportunismus.[402] Sie wirken nicht als Brückenbilder, die die interethnische Beziehung voranbringen könnten.[403]

Generell lassen sich immer wieder Beispiele für eine oft stark mit Symbolik aufgeladene Ethnopolitik finden. Als Beispiele werden etwa der Sprachenstreit an der medizinischen Universität in Tirgu Mures oder der Flaggenstreit – wie bereits erwähnt – genannt.[404] Wenngleich die Akteure hinter Vorgängen (wie etwa dem oben genannten Video) oft nicht bekannt sind, wird einem Medienbericht zufolge die rumänische Regierung als ihr größter Profiteur vermutet. Nicht zuletzt lenken sie von anderen politischen Problemen ab bzw. dienen anderen Zielen. Der Angriff auf die Minderheit könnte dabei als Konstante in politischen Krisensituationen gelten.[405]

Exemplarisch für die „Ethnisierung“ der Diskussion sowie die Einstellung wesentlicher Teile der Gesellschaft erschien auch der Präsidentschaftswahlkampf 2014 zwischen dem ethnisch siebenbürgisch-sächsischen Klaus Johannis (PNL) und Victor Ponta (PSD). Wie Draghiciu hervorhebt, zielte insbesondere die Kampagne Pontas dabei stark auf ethnische Vorurteile und Separatismus-Ängste in der Bevölkerung ab: Neben dem Slogan „Stolz, Rumäne zu sein“ wurde auch der Vorwurf gegen Johannis erhoben, „das Land spalten und es ‚den Ungarn‘ geben zu wollen“[406]. Dazu gehörte auch der Versuch der Diskreditierung Johannis' durch den Verweis auf seine Unterstützung durch László Tökés (welcher durch seinen

[397] S. Interview 4-1.2.V.
[398] Vgl. Interviews 1-1.3.; 3-1.3.
[399] Vgl. Interview 3-1.3.
[400] Vgl. Interviews 6-1.3.; 6-1.3.V1.
[401] Vgl. Interview 9-1.2.
[402] Vgl. Interview 1-1.2.
[403] Vgl. Interview 10-1.2.
[404] Vgl. Interview 1-1.3.
[405] Vgl. Verseck (2017a).
[406] S. Draghiciu (2014), S. 3.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00491

offenen Eintritt für die Autonomie in Rumänen geächtet wird) sowie schließlich eine indirekte Wahlkampfhilfe der rumänisch-orthodoxen Kirche, die ihre Mitglieder andeutete, dass die Wahl eines anderskonfessionellen bzw. „volksfremden“ Kandidaten einem Verrat am Volk gleichkomme. Mithin sprach Ponta lediglich die „Rumänen“ – statt der rumänischen Bürger[407] – an. Johannis versuchte gleichzeitig das ethnische Element seiner Herkunft aus Wahlkampfgründen herunterzuspielen, wenngleich die Medien seine „Andersartigkeit“ in Form seiner siebenbürgisch-sächsischen Herkunft hervorhoben.[408]

Als symbolpolitisch motiviert könnte ferner ein Beispiel von 2015 gelten: In der Stadt Miercurea Ciuc wurde von Interims-Premierminister Gabriel Oprea und Verteidigungsminister Mircea Dusa die größte rumänische Flagge des Bezirks gehisst. Diese sei, so Oprea, „ein Symbol des rumänischen Staates, eines nationalen, souveränen, unabhängigen, einheitlichen und unteilbaren Staates“[409]. Auch sei das Bekenntnis zu den nationalen Werten essentiell. Nach einer Segnung der Flagge sagte der rumänisch-orthodoxe Bischof Andrei Moldovan, dass dieser Tag für die Bewohner des Bezirks wie ein heiliger Ostertag sei (sowohl Miercurea Ciuc als auch der Bezirk Harghita haben eine mehrheitlich ethnisch ungarische Bevölkerung; Anm. d. Autors).[410]

Kontrovers wurde 2016 auch die Aberkennung des rumänischen Verdienstordens von Tökés durch Staatspräsident Klaus Johannis aufgenommen. Während Tökes erst 2009 für seine Verdienste als Mitinitiator der Revolution 1989 geehrt worden war[411], sah das Ordensgremium die Basis hierfür verloren, nachdem Tökes 2013 geäußert hatte, dass Ungarn als Schutzmacht der Ungarn in Siebenbürgen auftreten solle.[412] Manche Medien stellten diesbezüglich die Frage, wieso nicht auch Ordensträgern, die zwischenzeitlich juristisch verurteilt wurden, der Orden entzogen wurde, darunter etwa Alberto Fujimori (Verletzung der Menschenrechte und Korruption), Serban Bradisteanu (Korruption) oder Ex-Regierungschef Adrian Nastase (Korruption).[413]

2017 rief Ex-Präsident Traian Basescu auf einer Veranstaltung der Parteijugend der PMP (Partidul Miscarea Populara/Partei der Volksbewegung) zum Boykott der Tankstellen des ungarischen Unternehmens MOL auf, da in diesen Karten eines autonomen Szeklerlands verbreitet würden. Tatsächlich handelt es sich dabei um eine auf Ungarisch, Deutsch, Rumänisch und Englisch übersetzte Karte, die – ohne eine spezielle Ethnie hervorzuheben –

---

[407] Das Präsidentschaftsprogramm Pontas stand unter dem Motto „Große Vereinigung der Rumänen“ („Marea unire a românilor“) und dem Leitsatz „Stolz, Rumäne zu sein", vgl. Siebenbürgische Zeitung (2014); zur Rolle der rumänisch-orthodoxen Kirche s. a. Kapitel 5.3.1.

[408] Vgl. Draghiciu (2014), S. 3.

[409] Vgl. agerpres.ro (2015a).

[410] Vgl. ebd; das Ereignis muss auch im Zusammenhang mit dem „Flaggenstreit“ betrachtet werden, s. Kapitel 9.4.3.

[411] Vgl. Verseck (2016); Tökés wurde von der Securitate als Dissident verfolgt. Die Proteste seiner ungarischen Gemeindemitglieder in Timisoara gaben den Startschuss für die Revolution 1989, vgl. Draghiciu (2014), S. 3.

[412] Vgl. Washington Post (2016).

[413] Vgl. transindex (2016); mediafax.ro (2016); Verseck (2016).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00492

die lokalen Touristenattraktionen der Region darstellt. Die Karten liegen landesweit – und in identischer Form auch zu den Regionen Moldau und Sachsenland – in den Tankstellen des Unternehmens aus. Zudem wurde 2011 deren Erstellung noch von der damaligen Ministerin für Regionale Entwicklung und Tourismus, Elena Udrea, unterstützt.[414]

4.2 Die Mechanik der innerrumänischen Diskussion

Möchte man – wie es dieses Kapitel versucht – die innerrumänische Diskussion um Minderheitenschutz und Autonomie verstehen, so hilft es, auch die (psychologische) Mechanik zu betrachten, die ihnen zugrunde liegt. Einen möglichen Erklärungsansatz bietet hierfür Roe mit dem Konzept des „societal security dilemma“ (SSD). Das SSD beschreibt folgende Dynamik:

> *„[T]he measures that one side takes to defend its societal security (strengthen its identity) are misperceived by another as a threat to its own identity. Consequently, countermeasures are employed, thereby weakening the societal security of the first side. And so this process of action and reaction may continue, which, if not negated, can lead to the perpetration of ethnic violence and conflict.“*[415]

Folgt man dem Konzept, so könnte gesagt werden, dass die Konfrontation der sich vermeintlich ausschließenden Identitäten prägend für die angespannte Situation zwischen rumänischer Mehrheit und ungarischer Minderheit ist, gestern wie heute.

Roe zeigt dies am Beispiel der Ausschreitungen von Tirgu Mures 1990, wo ein im Grunde harmloser Disput um Bildungseinrichtungen zu einem hasserfüllten Konflikt eskalierte.[416] Zwei Aspekte des SSD waren demnach vor dem Konflikt vorhanden, die die Dynamik anstießen, nämlich, *erstens* Maßnahmen der Ungarn, um ihre Sicherheit als Gesellschaft zu erhöhen, welche als Bedrohung wahrgenommen werden und *zweitens* die Annahme des schlimmsten Falls (Sezession) auf der rumänischen Seite. Diese verwundern zunächst, schließlich äußerte die ungarische Minderheit von der Revolution bis zu den Ereignissen in Tirgu Mures in keinster Weise ein Bestreben zur Abspaltung, sondern betonte in den Aussagen ihrer Wortführer eher die Wahrung und Achtung der territorialen Integrität und Souveränität Rumäniens.[417] Doch welche Faktoren genau führten dann zu den Missverständnissen bzw. zur Eskalation?

---

[414] Vgl. Német (2017); Fötér (2017); Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2017a).
[415] S. Roe (2002), S. 73.
[416] Eingehender zu den Geschehnissen in Tirgu Mures, der ethnischen Mobilisierung auf beiden Seiten, der Bewertung der Vorgänge sowie zur Revolution s. László, Márton u. Novák, Csaba Zoltán (2012): A szabadság terfte. Marosvásárftely, 1990. március 16-21. (Die Bürde der Freiheit – Targu Mures, 16.–21. März 1990). Marosvásárhely-Csíkszereda: Dr. Bernády György Közmüvelödési Alapítvány, Pro-Print Kiadó. 2012) sowie Salat (2014), S. 132 f.
[417] S. Roe (2002), S. 69 ff.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00493

Wie bereits dargelegt wurde[418], war die Ausgangslage für den Diskurs über den Minderheitenschutz oder gar die Autonomieforderungen zur Wendezeit um 1989 denkbar schlecht – und gleichzeitig der aktuellen Situation sehr ähnlich:

> *„The mechanism for this functions in a relatively simple manner. The measures taken against the minority are bound to lead to complaints and protests by a Hungarian in Romania, let alone anything said in Hungary, will then be described as an attack on Romania. Whoever demands rights for the Hungarians in Romania is presented as someone who really wants to take Transylvania away.“*[419]

Aus der *ungarischen Perspektive* hatte die muttersprachliche Bildung fundamentale Bedeutung, insbesondere nach der fast gänzlichen Auslöschung ungarischer Bildungseinrichtungen unter Ceausescu und dem erzwungenen Zusammenschluss der ungarischsprachigen Bolyai Universität mit der rumänischsprachigen Babes in Cluj-Napoca[420]. Ein Beobachter erläutert den Hintergrund folgendermaßen:

> *„Firstly, they [Romania's Magyars] were deprived of many historic institutions which had served their national community over several generations. Secondly, Hungarians [saw] that the loss of teaching in the native language would lead to the erosion of a special Hungarian identity in Romania. Hungarians have always been mindful of their precarious nationhood and have always regarded their language as the mark of their unique national character.“*[421]

Insbesondere für die Bevölkerung von Tirgu Mures, einer Stadt, die noch vor Ceausescu zu den ungarischen Hochburgen gehört hatte, war die Wiedereinrichtung einer unabhängigen Bolyai Universität eine Kernforderung. Hierbei erwies sich aber problematisch, dass die UDMR die Befindlichkeiten der Mehrheitsgesellschaft in der Post-Ceausescu-Ära sowie die Wirkung des eigenen, überaus schnellen Handelns völlig falsch einschätze. Für Erläuterungen der Befindlichkeiten gegenüber der Mehrheitsbevölkerung blieb keine Zeit.[422]
Aus *rumänischer Perspektive* wurde das Wiederaufleben ungarischer Kultur quasi als Angriff auf die eigene Identität – und damit Staatlichkeit – empfunden. Diese Einschätzung wurzelte wiederum auf dem schon beschriebenen historischen Misstrauen gegenüber der Minderheit. Ein weiteres Problem stellte die Politik der rumänischen Parteien: Anknüpfend an die Identitätsängste in der rumänischen Bevölkerung betonten ihre Politiker die Einheit des rumänischen Staates. Eine (kulturelle) Dezentralisierung in Form einer separaten ungarischen Kultur- und Politikelite führe hingegen letzten Endes zur Abspaltung Siebenbürgens. Dieser Punkt ist eng verknüpft mit einem weiteren Faktor, der Politisierung der Identität. In einer chaotischen Zeit der massiven Umwälzungen bot der Rückgriff auf die

---

[418] Vgl. Kapitel Historie.
[419] S. Bodor, Pál (1989): A Minority Under Attack – The Hungarians of Transylvania, New Hungarian Quarterly, 30, 114, S. 99, zitiert nach Roe (2002), S. 68 f.
[420] Vgl. Roe (2002), S. 69.
[421] S. Rady, Martin (1992): Romania in Turmoil – A Contemporary History, IB Taurus: London, S. 146, zitiert nach, Roe (2002), S. 68 f.
[422] Vgl. Roe (2002), S. 72.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00494

ethnische Identität einen vertrauten, schnell verfügbaren und einfach verständlichen Ordnungsrahmen. Durch nationalistische Rhetorik konnten die rumänischen Parteien daran leicht anknüpfen. Nicht zuletzt fehlten auch eine demokratische Kultur und dementsprechende Fähigkeiten der Politiker beider Seiten zu friedvoller Konfliktlösung im Sinne der Gesamtgesellschaft.[423]
Neben anderen Faktoren befeuerten diese Missverständnisse den Konfliktkreislauf während der Auseinandersetzungen in Tirgu Mures: Das Sicherheitsbedürfnis der ungarischen Seite, ausgedrückt in der Forderung nach muttersprachlichem Unterricht, wurde dabei von der rumänischen Seite als Angriff auf die eigene Identität und als Auftakt zu Föderalismus und Abspaltung missverstanden.[424]

Nach Lupea ließen sich die oben beschriebene Verhaltensmuster des SSD auch in der aktuellen Auseinandersetzung finden, wenngleich auch nicht alle Faktoren in gleicher Weise vorliegen müssen.[425] So könnten politische wie rechtliche Widerstände auf rumänischer Seite in der bereits beschriebenen Ausgestaltung der Verfassung erklärt werden[426]: Sie entstand in einer von besonderer Angst vor den Minderheiten geprägten Phase, die wohl bis heute im Geist des rumänischen Minderheitenschutzes bzw. dem Verhalten von Politik und Behörden nachwirkt. Genauso ließen sich Trigger auf ungarischer Seite finden. Zu diesen zählen könnte man etwa die doppelte Staatsbürgerschaft ungarischer Minderheitenvertreter im Szeklerland, die Eröffnung eines Szekler-Regionalbüros in Brüssel[427], die Nennung des Kosovo als Präzedenzfall[428], die wiederholte Kritik am Minderheitenschutz, rhetorische Provokationen wie der Vergleich der Situation mit dem Antisemitismus bzw. Antiziganismus, provokante Äußerungen der ungarischen Regierung bzgl. der Wiedervereinigung der Ungarn in der „ungarischen Nation“.[429] Demzufolge könnte die Furcht vor dem Verlust von Identität auf beiden Seiten auch zu deren Instrumentalisierung durch Ethnopolitik führen.

4.3 Dezentralisierung, Regionalisierung und Autonomiefrage

Vor der Folie der beschriebenen, auf Zentralismus und Furcht vor Heterogenität und Föderalismus fußenden Staatstradition zeigen sich in der rumänischen Gesellschaft Widerstände bezüglich Änderungen, die theoretisch den Status quo der territorialen Integrität

[423] Vgl. Roe (2002), S. 70-74.
[424] Vgl. Roe (2002), S. 70 ff.; dies hat keinen Anspruch auf Ausschließlichkeit; für weitere Ursachen s. a. a. O., S. 73.
[425] Vgl. Lupea (2012), S. 1.
[426] Vgl. Kapitel Recht.
[427] Ähnlich der „Vertretung des Freistaates Bayern bei der EU“; die eher symbolisch anzusehende Einrichtung der bürgerlichen Partei unter László Tökés sollte die EU als weiteres Handlungsfeld positionieren. Die rumänische Politik reagierte negativ, ohne ihre Position zu begründen, vgl. Fati (2011).
[428] Eine Ziehung von Parallelen zur Situation in Siebenbürgen während der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo wurde von den Mehrheitsparteien abgelehnt, vgl. Bochserl und Szöcsik (2013), S. 435.
[429] Vgl. Dragomir (2013); Lupea (2012), S. 4 f.; Bochserl u. Szöcsik (2013), S. 435.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00495

Rumäniens in Frage stellen könnten. Mit der Anbahnung des EU-Beitritts, dessen Kriterien eine Regionalisierung vorsehen, musste sich Rumänien jedoch auf Änderungen einstellen. Schließlich setzte die Europäisierung den Prozess der Dezentralisierung bzw. Regionalisierung in Gang. Seitdem ungarische Minderheitenvertreter Mitte der 2000er-Jahre eine Einbettung der Autonomiebestrebungen – entlang ethnisch-historischer Grenzen – in den vielschichtigen Prozess anstreben[430], sind beide Thematiken miteinander verbunden. Wie Dácz feststellt, muss dies aus dreierlei Perspektiven betrachtet werden, nämlich der rumänischen Innenpolitik, den Zielen der Minderheit und schließlich im Kontext der EU.[431] Der Bedarf nach einem Aufbrechen des starken Zentralismus in Rumänien wurde auch von der Politik erkannt, wie eine Aussage Victor Pontas verdeutlicht:

> *„Alles sammelt sich in Bukarest, alles Geld fließt nach Bukarest und wird von dort verteilt. Alle Bestätigungen werden in Bukarest ausgestellt, alles muss in Bukarest gemacht werden, das Justizsystem eingeschlossen, in dem jeder Prozess vor* [den Gerichten] *in Bukarest landet statt vor* [denen] *der Regionalebene.“*[432]

So scheinen im Allgemeinen alle wesentlichen politischen Akteure Rumäniens der Notwendigkeit einer Verfassungs- und Verwaltungsreform zuzustimmen. Bei den Lösungsansätzen jedoch gehen die Meinungen auseinander.[433] Das neue Dezentralisierungsgesetz wurde daher im Parlament auch mit einer Vertrauensfrage verknüpft, da die Perspektive einer Regionalisierung starke Proteste entfacht hatte.[434] Der tatsächliche politische Wille des Staates zur Regionalisierung wird daher angezweifelt[435], da Initiativen immer wieder zurückgenommen wurden und eine entsprechende Debatte hierzu nicht existiert.[436] Zudem drängte die Finanzkrise das Projekt in den Hintergrund der rumänischen Politagenda.[437]

Die Verknüpfung der Autonomiefrage mit dem Thema rührt indes an den beschriebenen Befürchtungen der Mehrheitsgesellschaft. Die Diskussion kreist hier um die mehrheitlich ungarisch bewohnten Bezirke Harghita, Covasna und Mures, wobei sich zwei Konzepte gegenüberstehen: Während Vorschläge der rumänischen Seite ein Aufgehen der Bezirke in zwei separate Regionen mit rumänischer Mehrheit vorsehen, zielen ungarische auf eine Vereinigung dieser in einer einzigen Region mit ungarischer Mehrheit ab.[438] Die ungarische Minderheit wird dabei von der Angst der Zerstückelung ihres Siedlungsgebietes geleitet.[439] Im Kern geht es demnach um die Frage, ob eine administrative Region mit ungarischer Mehrheit überhaupt möglich ist – was nach aktueller Ausgangslage aber als

[430] Vgl. Bakk u. Szász (2010), S. 27.
[431] S. Dácz (2014), S. 15.
[432] S. ziarulfaclia.ro (2012).
[433] Vgl. Constantin (2013b), S. 355.
[434] S. Dácz (2014), S. 15.
[435] Vgl. Interview 9-2.5.
[436] Vgl. Interviews 4-2.5.; 7-2.5.
[437] Vgl. Interview 1-2.5.
[438] Vgl. Lupea (2012), S. 5.
[439] Vgl. Siebenbürgische Zeitung (2013).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00496

unwahrscheinlich angesehen wird.[440] Im Folgenden soll nun zunächst die Ausgangssituation der Thematik erläutert werden, um danach auf die Positionen in der innenpolitischen Diskussion und die Rolle der EU einzugehen.

4.3.1 Ausgangssituation

Als rechtliches Prinzip der öffentlichen Verwaltung findet sich die Dezentralisierung schon in der Verfassung von 1991. Nach der Verfassungsänderung von 2003 wurde dies durch ein Rahmengesetz zur Dezentralisierung ergänzt, welches aber nur teilweise umgesetzt wurde. Die letzte Novelle von 2013 wurde 2014 vom Verfassungsgericht wegen mangelnder Qualität und mangelhafter Einhaltung von Voraussetzungen als verfassungswidrig erklärt. Aus rechtlicher Perspektive blieb es, aufgrund der fachlichen Mängel der bisherigen Gesetze, nur bei einem sehr begretzten Fortschritt der Dezentralisierung.[441] So ist, nach dem bisherigen, juristisch-qualitativ mangelhaften Umgang mit der Dezentralisierung zu urteilen, eher mit einer weiteren Lähmung des Prozesses denn mit einer baldigen Umsetzung zu rechnen.
Einen wirklichen Anstoß erfuhr das Projekt dann auch nicht durch eigenen Antrieb der rumänischen Politik. Als integraler Bestandteil der EU-Beitrittskriterien brachte erst die Anbahnung des EU-Beitritts Bewegung in den Dezentralisierungsprozess. Dabei sollte die Verwaltung der Regionalebene solchermaßen gestärkt werden, dass die Projektmittel des Struktur- und Kohäsionsfonds tatsächlich erhalten und verwaltet werden können. Zwar muss diese Regionalebene den EU-eigenen Einheiten entsprechen (NUTS = Nomenclature of Units for Territorial Statistics), jedoch bestimmte die EU-Kommission nicht die institutionelle Ausgestaltung der Verwaltung.[442]

1998 führte Rumänien per Gesetz acht NUTS-Entwicklungs-Regionen ein, die jeweils vier bis sechs Bezirke umfassen (s. Abb. 7). Diese kümmern sich um Entwurf, Implementierung und Evaluierung der regionalen Entwicklungspolitik, haben aber weder den Status von Regionalregierungen noch den einer Rechtspersönlichkeit. Durch das Fehlen von finanziellen oder politischen Befugnissen wurde vermieden, dass die NUTS-Regionen in die Kompetenzverteilung zwischen Zentral- und Lokalebene eingreifen. Jede Region verfügt über eine Entwicklungsagentur, die als Zwischeninstanz zur Umsetzung von Förderprogrammen zuständig ist, sowie einen Rat zur Regionalentwicklung, zusammengesetzt aus gewählten Mitgliedern der beteiligten Landkreise und Lokalräte. Seit 2007 wurde zur Koordination auf der Zentralebene das Ministerium für Entwicklung, öffentliche Arbeiten und Wohnungsbau geschaffen, wobei bis 2011 das Ministerium für

[440] Vgl. Interview 6-2.5.V.
[441] Vgl. Carp u. Sienerth (2014), S. 1231 u. Freedom House (2015); zu den Details der fachlichen Defizite in der bisherigen Gesetzgebung s. ebd.
[442] Vgl. Bochsler u. Szöcsik (2013) S. 429.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00497

Regionalentwicklung und Tourismus die Leitungsfunktion bei der Dezentralisierung, übernahm, d. h. die Kompetenzübertragung zu den Lokalbehörden.[443]

4.3.2 Politische Standpunkte und Rolle der EU

Der Entwurf neuer Regionen am Reißbrett birgt oftmals Probleme in sich, wenn dabei ökonomische und kulturelle Verflechtungen oder aber historisch bedingte Spannungen außer Acht gelassen werden. Dies zeigte sich auch bei der Osterweiterung der EU: Denn während bei den „alten" EU-15-Mitgliedstaaten die EU schon „konsolidierte" Regionen quasi nur bestätigte, wirkte sie auf deren Einrichtung in den „neuen" Staaten Mittelosteuropas stärker ein, oft jedoch ohne auf regionale Eigentümlichkeiten Rücksicht zu nehmen. Zu den Negativbeispielen wie der Slowakei, Tschechien und Ungarn gehört auch Rumänien, das eher eine willkürliche Einteilung der Regionen verfolgte, die regionale und ethnische Identitäten kaum berücksichtigte.[444] Nach diesem Muster erfolgte der Zuschnitt in Rumänien 1998 durch die Zusammenlegung bestehender Bezirke ohne Rücksicht auf die kulturellen und sozialen Gegebenheiten der historisch gewachsenen Regionen und Minderheiten. Noch 2013 favorisierte die Regierungskoalition der Sozial-Liberalen Union (USL)[445] die Überführung der NUTS-Regionen, benannt nach ihrer jeweiligen geografischen Lage, in reguläre Verwaltungsbezirke mit rechtlicher Persönlichkeit.[446] Dies würde aber wiederum Art. 16 des RSNM widersprechen, worauf Kritiker hinweisen.[447] Der Artikel soll

> *„vor Maßnahmen schützen, die das Bevölkerungsverhältnis in von Angehörigen nationaler Minderheiten bewohnten Gebieten verändern und darauf gerichtet sind, die Rechte und Freiheiten einzuschränken, die sich aus diesem Rahmenübereinkommen ergeben. Solche Maßnahmen könnten zum Beispiel […] eine Änderung der Grenzen von Verwaltungsbezirken sein mit dem Ziel, die Inanspruchnahme dieser Rechte und Freiheiten einzuschränken (‚gerrymandering' – Manipulation von Wahlbezirksgrenzen)"*[448].

Nach Kritik der Europäischen Kommission an der unklaren Kompetenzverteilung und dem institutionellen Rahmen versuchte man sich bislang erfolglos an mehreren Reformen.[449]

[443] Vgl. Ertugal u. Dobre (2011), S. 1208.
[444] Vgl. Kalina (2009), S. 260.
[445] SDP, NLP und Konservative (CP).
[446] Vgl. Constantin (2013b), S. 356; Bakk (2009), S. 32.
[447] Vgl. Ungarischer Nationalrat Siebenbürgens (2016), S.19.
[448] Vgl. Europarat (1995).
[449] Vgl. Salgeanu (2015).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00498



Abb. 7: Die NUTS-8-Entwicklungsregionen[450]



Abb. 8: Die NUTS-Entwicklungsregionen nach Plänen der UDMR[451] mit dem Szeklerland als eigene Region, basierend auf den Bezirken Mures (1), Harghita (2) und Covasna (3)

Erwartungsgemäß widersprachen die ungarischen Minderheitenparteien den Plänen. Die

[450] Eigene Darstellung, basierend auf Eurostat (2011), S. 114 f.
[451] Eigene Darstellung, basierend auf Csutak (2007), S. 44.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.00499

UDMR sah darin eine Form des Gerrymandering.[452] Sie brachte einen Gegenvorschlag mit 15 kleineren Regionen und anderem Regionalzuschnitt ins Parlament ein (s. Abb. 8)[453], von denen das Szeklerland eine darstellte. Als Argumente für den Vorschlag wurden ein höheres Potential zur Ausschöpfung von EU-Fördergeldern sowie ein bessere Übereinstimmung mit den historisch-soziologischen Grenzen angeführt. Nicht zuletzt würde so auch der Identität der Minderheit besser Rechnung getragen. Betreffend der Umsetzung der für die Dezentralisierung/Regionalisierung nötigen Verfassungsreform forderte die UDMR zudem den Verzicht auf die Definition Rumäniens als Nationalstaat. Während dies die Autonomiethematik wieder in den Vordergrund rückte und die Szekler-Ungarn einte, schürte das Vorgehen bei der Mehrheitsbevölkerung die Befürchtung, dass die Regionalisierung eine Gefahr für den Einheitsstaat darstellen könnte. So entwickelte sich aus einem eher technischen Diskurs eine emotional-symbolische Debatte mit nationalistischen Tönen auf beiden Seiten.[454]

Tatsächlich sehen allen bisherigen Vorschläge der Mehrheitsparteien eine de facto Marginalisierung der mehrheitlich ungarischen Bezirke in größeren Regionen ohne traditionelle Grenzziehungen vor.[455] Bei ihrer Ausarbeitung erfolgte – trotz der demographischen Größe Minderheit – bislang weder eine Konsultation mit dieser[456], noch flossen ihre Bedürfnisse hinsichtlich Grenzziehung, Kompetenzen und ethnischer Situation ein.[457] Bei einer Umsetzung der Pläne würde etwa der Anteil der ungarischen Bevölkerung in den Bezirken Harghita und Covasna von aktuell ca. 84 bzw. 74 % auf ca. 30 % fallen.[458] Auch wenn noch keines der Projekte beschlossen wurde, wird kritisch angemerkt, dass der Staat seine eigenen Gesetze nicht respektiere, etwa das Gesetz zur Lokalverwaltung von 2001, das für neue Grenzzuschnitte einen Referenden vorsieht[459]:

> *„The territorial delimitation of communes, towns and counties shall be determined by law. Any change in their territorial limits may be made only by law and only after consultation of the citizens in the respective territorial-administrative units by referendum, organized according to law.“*[460]

[452] Gerrymandering meint ursprünglich den „Zuschnitt von Wahlkreisen, der einer Partei einen unfairen Vorteil gegenüber ihren Konkurrenten verschafft“, s. Encyclopaedia Britannica (2017).
[453] Tatsächlich hatte die Partei schon 2007 konkrete Pläne zur Neugestaltung der Regionen vorgelegt, vgl. Csutak (2007), S. 44.
[454] Vgl. Constantin (2013b), S. 356.
[455] Vgl. Interviews 1-2.5.; 7-2.5.
[456] Vgl. Interview 10-2.5.V.
[457] Vgl. Interview 8-2.5.
[458] Vgl. UDMR (2016a), S. 58.
[459] Vgl. Interview 5-2.1.
[460] S. Legislationline (2017); Originaltext unter Rumänisches Parlament (2001); eine Änderung ohne Referendum würde zudem gegen Art. 5 Europäische Charta der Selbstverwaltung sowie Art. 15 Nr. 1a des ungarisch-rumänischen Grundlagenvertrags von 1996 verstoßen, vgl. Ungarischer Nationalrat Siebenbürgens (2016), S. 55.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004100

Als Hauptargumente der Pläne der Mehrheitsparteien werden hingegen sozioökonomische Indikatoren wie Bevölkerung, Infrastruktur und finanzielle Ressourcen herangezogen.[461] Doch auch dies wird kritisiert: So würden die Kohäsionsregionen keine Kohäsion untereinander aufweisen, sondern einfach nur beieinander liegen[462]: „They have all kinds of arguments creating such a region but they simply completely ignore the culture, the distinctiveness, the cultural indicators."[463] Nach einer Ansicht folgen die Vorhaben vielmehr einer politischen Kultur der Selbstbereicherung:

> *„In my opinion, the predominant political culture of the Romanian politics is to have resources for the political elite from on a centralized state. Good politicians are those, who preserve this centralized source of political life."*[464]

Andere Kritiker identifizieren ein ausgeprägtes Sträuben der rumänischen Eliten gegen eine starke Dezentralisierung, die historisch gewachsene, regionale Gemeinschaften respektiert.[465] Regionen mit ungarischer Mehrheit würden gezielt vermieden, da diese in Richtung einer Autonomie bzw. Außerstaatlichen deuten würden:

> *„Romania was created of several historical regions, but these historical regions also showed the history of Romania which is not always pointing towards a unitary state and a strong nation. So it reminds the Romanians of all the past."*[466]

In der Angst der Behördenvertreter wird auch der Grund für die Nichtanerkennung der Region Szeklerland gesehen.[467] Generell werden die Regionalisierungspläne daher von der Minderheit als große Gefahr beurteilt, da sie sie ihrer, mit den lokalen Mehrheiten verbundenen Rechte berauben würde.[468] Sie erscheint als ein Werkzeug der weiteren Fragmentierung[469] bzw. als ein neuer Weg der Zentralisierung durch Bukarest.[470] Zugleich herrscht bei den ungarischen Eliten zwar Einigkeit zur Schaffung einer Region Szeklerland, jedoch nicht zu deren konkreten Eckdaten: Solle diese etwa die drei jetzigen Bezirke umfassen, das historische Szeklerland oder nur zwei Hauptregionen? Wären Rumänen inkludiert oder nicht?[471]

Die Rolle der Europäisierung muss bezüglich des Minderheitenschutzes und insbesondere im Dezentralisierungs- bzw. Regionalisierungsprozess differenziert betrachtet werden. So ist der Schutz von Minderheiten, nach Bochsler und Szöcsik, zwar auf der einen Seite ein Teil der EU-Beitrittskriterien. Zu diesen, im Kapitel Recht genannten Normen gehört auch die

[461] Vgl. Interview 1-2.5.
[462] Vgl. Interview 4-2.5.
[463] Vgl. Interview 1-2.5.
[464] S. Interview 2-2.5.V1.
[465] Vgl. Interview 2-2.5.
[466] S. Interview 4-2.5.
[467] Vgl. Interview 2-2.5.V2; Ausnahmen bilden demnach die walachischen Gebiete Oltenien und Muntenien, vgl. ebd.
[468] Vgl. Interviews 1-2.5.; 2-2.5.V2; 3-2.5.; 5-1.2.V; 8-2.5.V.
[469] Vgl. Interviews 8-2.5.; 8-2.5.V.
[470] Vgl. Interview 2-2.5.
[471] Vgl. Interviews 1-2.5.; 9-2.5.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004101

Empfehlung 1201 des Europarats. Auch unterstützt die EU im Geiste ihrer Strategie der einvernehmlichen Konfliktlösung die Aufnahme von Minderheitenparteien in die jeweiligen Regierungen. Eine direkte, auf Minderheiten bezogene Vorgabe von Regionalisierungsprojekten verlangen die europäischen Institutionen jedoch nicht. Genauso wenig unterstützten sie die jeweiligen Minderheitenparteien in ihrem Streben nach Autonomielösungen.[472] Einzig die Gutachterkommission des RSNM meldete Bedenken bezüglich der erwähnten Ideen zur Regionalrefom an: Wenn hierdurch erforderliche Quoten nicht mehr erfüllt würden, könnte dies in einigen Regionen zu einer Einschränkung der Rechte von Minderheitenangehörigen führen. Das Gremium mahnte daher zu einer gebührenden Berücksichtigung dieser Problematik in der Konzeption der Reform sowie zur Vermeidung jeglicher negativer Effekte für die Minderheit.[473] Die EU wirkte somit für den Dezentralisierungsprozess zwar aus wirtschaftlich-administrativer Intention wie ein Katalysator. Auf die politischen Implikationen die Minderheit betreffend wies nur der Europarat mahnend hin. Die für die Dezentralisierung maßgebliche Arena liegt demnach nach wie vor in der rumänischen Innenpolitik.

4.4 Politische Kultur

Unter den bereits genannten Faktoren spielt die aktuelle politische Kultur Rumäniens für den Minderheitenschutz sowie die Durchsetzung einer etwaigen autonomen Region wohl die bedeutendste Rolle. Im Folgenden soll diese kurz betrachtet werden.

Analog der Eingliederung Siebenbürgens 1918 wurde nach der Revolution von 1989 einer demokratischen Neudefintion der Gesellschaft eine nationalistische vorgezogen. Diese ist bis heute geprägt von einem Freund-Feind-Modell und fokussiert im Kern auf die Ungarn- und Siebenbürgen-Frage.[474] Nach Boia haben „nicht nur die Traditionen und Gewohnheiten, sondern auch Dauerpropaganda die Rumänen empfänglicher für die Symbolgestalten von nationaler Kohäsion und Autorität gemacht […] als für die Symbole der Demokratie“[475]. Es existiere eine starke Fixierung der Gesellschaft auf eine mythologisierte Vergangenheit, statt eines kritischen Umgangs mit historischen Inhalten.[476]

Einem Report zufolge rangiert Rumänien 2017 hinsichtlich der Entwicklung seiner Demokratie auf Rang 64 von 167 Ländern und erreicht im Bereich der politischen Kultur lediglich 4,38 von 10 Punkten.[477] Dieses schlechte Abschneiden deckt sich auch mit der Einschätzung anderer Beobachter, die dem Land demokratische Unreife attestieren:

[472] Vgl. Bochsler u. Szöcsik (2013), S. 429 f.
[473] Vgl. Europarat (2012), S. 33; evtl. in Betracht könnte auch Artikel 16 RSNM kommen, der die Mitgliedsländern dazu anhält, auf Maßnahmen zu verzichten, „die das Bevölkerungsverhältnis in von Angehörigen nationaler Minderheiten bewohnten Gebieten verändern“, s. Europarat (1995b).
[474] Vgl. Interview 2-1.1.
[475] S. Rusu (2007), S. 68 zitiert nach Boia (2003), S. 265.
[476] Vgl. Boia (2001), Abs. 35 f.; zu einer kritischen Auseinandersetzung der Mythologisierung der Vergangenheit in der rumänischen Gesellschaft s. Boia (2003).
[477] Vgl. The Economist Intelligence Unit (2017), S. 6; zum Vergleich die Ränge Ungarns: 56, der Slowakei: 44, Polens: 53 und Bulgariens: 47, vgl. ebd.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004102

Demnach spiegelt der Minderheitenschutz sowie das Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit nur die soziale Lage und den allgemeinen Zustand des Demokratisierungsprozesses und der Rechtsstaatlichkeit wider, eine Gesellschaft, die noch nicht bereit ist hierfür ist.[478] Die Minderheiten werden vom erst jungen demokratischen Staat nicht als Mehrwert für die Gesellschaft betrachtet, sondern – vor dem Hintergrund der vermeintlichen Bedrohung eines Anschlusses Siebenbürgens an Ungarn – als potentielle Konfliktquelle[479]:

> *„[…] in general the majority does not consider minority rights achieved by Hungarians as a kind of democratic achievement, as a part of the gain of democracy in general. They are considering it as a form of blackmailing and pressure by Hungarians, that they were successful to obtain some rights. They are not seeing these rights as part of the democratic culture.“*[480]

Mit der politischen Kultur wird auch die Ablehnung aller rumänischen Parteien gegenüber einer Autonomie begründet.[481] De facto wird bei den rumänischen Eliten eine Vermeidungshaltung gegenüber dem Thema beobachtet. Diese würden sich entsprechenden Debatten und Hintergrundinformation verweigern oder aber die Öffentlichkeit dazu nicht informieren:

> *„But what I'm saying is that, if there is a claim for a particular institutional arrangement, a peacefully pursued claim that elected representatives of a large minority are making, then there should be in a democratic process space for discussing it.“*[482]

Das Thema Autonomie ist somit schwierig zu diskutieren, geradezu ein Tabu. Die Vermittlung von Inhalten und die Zerstreuung von Befürchtungen fällt schwer: „There is no talk about autonomy, because when autonomy is mentioned, a panic button is pressed by Romanian actors and Hungarian actors as well.“[483] Tatsächlich würden beide Seiten, Rumänen wie Minderheit, auf den Einheitsstaat [als unabänderliche Definition des Staates in der Verfassung; Anm. d. Autors] verweisen, um nicht über die Erzielung einer Autonomie reden zu müssen.[484] Einer Einschätzung nach ist nicht die rechtliche Form, sondern einzig die ethnozentrische Mentalität der Mehrheitsgesellschaft die wahre Hürde zu einer Autonomielösung. Der Verweis auf die Verfassung diene hingegen nur der Ablenkung:

> *„But that's just a smokescreen because it's easier to simply point at article one and then use it as a tool which enables you not to engage in any kind of conversation about the topic at all.“*[485]

---

[478] Vgl. Interview 4-1.1.
[479] Vgl. Interview 4-1.2.
[480] S. Interview 8-6.1.
[481] Vgl. Interview 5-1.1.
[482] S. Interview 10-1.3.
[483] Vgl. Interview 9-1.3.
[484] Vgl. Interview 9-2.3.
[485] S. Interview 5-2.3.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004103

Vor diesem Hintergrund zeigen sich auch Indizien eines Wandels: Als Beispiel hierfür könnte das leuchtturmartige Projekt der Europäischen Kulturhauptstadt 2007 Sibiu (Hermannstadt) mit ihrem siebenbürgisch-sächsischen Bürgermeister Klaus Johannis gelten.[486] Auch seine 2014 erfolgte Wahl zum Präsidenten, d. h. einem Vertreter einer konfessionellen und ethnischen Minderheit, wird als positives Zeichen gewertet. Nach Draghiciu scheint die Mehrheit der rumänischen Gesellschaft damit die nationalistische Diskussion beiseitegeschoben zu haben und einen demokratischeren Weg beschreiten zu wollen.[487] Als weiteres Anzeichen für eine Entwicklung in diese Richtung könnte auch das verstärkte Auftreten der Zivilgesellschaft gesehen werden, welches seit den landesweiten Protesten gegen das Bergbauprojekt Rosa Montana[488] zu vermerken ist und sich vor allem gegen Korruption in der Politik[489] richtet.

Der breite Diskurs über bzw. die Auseinandersetzung mit der Autonomieforderung der Minderheit scheint zudem nicht nur nicht erwünscht, sondern auch um jeden Preis umgangen zu werden. Die Mehrheitsparteien opponierten etwa gegen ein geplantes Referendum für die Schaffung einer Szeklerregion.[490] Die Zentralbehörden hingegen verweigern den offiziellen Gebrauch der Regionalbezeichnung „Szeklerland“, obwohl dies im Falle anderer Regionen erlaubt ist.[491] 2013 organisierten ungarische Minderheitenvertreter als Reaktion auf die Regionalisierungspläne eine 54 km lange Menschenkette, den sog. „Szekler-Marsch“. Ihre Forderungen bekräftigten explizit eine Autonomielösung, jedoch keine Unabhängigkeit.[492] Während laut der Veranstalter mehr als 100.000 Personen teilnahmen, spielten die Behörden die Relevanz der Veranstaltung mit einer Angabe von 15.000 Teilnehmern herunter. Die rumänischen Medien versuchten die Veranstaltung indes zu ignorieren.[493] 2015 setzte das Innenministerium in einem Entwurf für die Nationale Strategie für öffentliche Sicherheit 2015-2020 Forderungen nach ethnischer Autonomie mit Rassismus, Xenophobie, Extremismus und Intoleranz gleich und stufte diese damit als nationales Sicherheitsrisiko ein.[494] Die Einordnung wurde von den ungarischen Minderheitenparteien scharf verurteilt. Zum einen könne Rumänien nicht die größte Minderheit des Landes als Gefahrenquelle betrachten, so UDMR-Parlamentarier. Zum anderen sei es „ein ernsthafter Verstoß gegen bürgerliche Freiheiten, wenn die politischen

[486] Vgl. Roth (2007), S. 152.
[487] Vgl. Draghiciu (2014), S. 3.
[488] Eine der größten Protestwellen der Zivilgesellschaft seit der Wende anlässlich eines Minenprojekts in Siebenbürgen; zu den Hintergründen vgl. Banos Ruiz (2016).
[489] S. z. B. die Demonstrationen im Vorfeld des Rücktritts der Regierung Ponta (The Guardian, 2015) oder gegen die Lockerung des Anti-Korruptionsgesetzes (Frankfurter Rundschau, 2018).
[490] Vgl. Bochserl und Szöcsik (2013), S. 435.
[491] So etwa die Regionen Barsa, Hateg und Almaj, vgl. Lupea (2012), S. 4 f.
[492] Vgl. VOXeurop (2013); Freedom House (2014).
[493] Vgl. Dácz (2014), S. 15 f.
[494] Vgl. Rumänisches Innenministerium (2015), S. 6.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004104

Ziele einer friedlichen Gemeinschaft, die einzig demokratische und parlamentarische Mittel einsetzt, um ihre Ziele zu erreichen, als öffentliches Risiko eingestuft wird“[495].

4.5 Zusammenfassende Bewertung

Auch 25 Jahre nach der Wende zeigt sich eine tiefe Kluft zwischen der ungarischen Minderheit und der rumänischen Mehrheitsgesellschaft. Sie scheint von einer auf dasselbe Territorium fokussierte und konkurrierende Identitäten fußenden, emotionalen Blockade geprägt, die rationalen Argumenten kaum zugänglich erscheint. Letztere wird auf eine nie erfolgte, breite Aufarbeitung und Diskussion der eigenen Identität in Rumänien zurückgeführt. Die Minderheit sieht sich mit viel Unwissen und nur geringem Verständnis bzw. Toleranz gegenüber ihren Anliegen konfrontiert, bringt jedoch selbst auch nur wenig Verständnis für die Befürchtungen der rumänische Seite auf. Ein historischer, tief verankerter Argwohn auf beiden Seiten, insbesondere in Regionen mit wenig Austausch, erschwert einen ohnehin kaum vorhanden demokratischen Dialog. De facto scheinen beide Ethnien in Parallelgesellschaften zu Leben. In dieser teils gleichgültigen, teils gespannten Atmosphäre führen insbesondere die Themen Minderheitenschutz und Autonomie zu teilweise heftigen Debatten in rumänischer Politik und Gesellschaft, oft ausgelöst durch symbolische Ereignisse.

Als Haupteinflussfaktor wird die tief im gesamtgesellschaftlichen Bewusstsein verankerte Staatstradition Rumäniens gesehen, welche vom Konzept des homogenen Nationalstaats ausgeht. Demnach wird die Minderheit als Störfaktor im Nation Building des noch jungen Staats empfunden, wobei die Furcht vor einem Aufbrechen der nationalen Einheit jeglichen Ansatz einer regional-administrativen Veränderung auf ethnischer Basis zu einem Tabu macht. Weiterhin wird als Unterschied der beiden Ethnien neben der Sprache auch eine andere Identität bzw. Fremdwahrnehmung genannt. Während sich die Minderheit als eigenständiges, westlich geprägtes historisches Volk sieht, wird sie von Seiten der Mehrheitsgesellschaft eher als Fremdkörper bzw. staatlicherseits als einfache Minderheit gesehen. Dabei werden Minderheitenschutz und Autonomie völlig unterschiedlich eingeschätzt. Während die rumänische Seite mit Verweis auf den aktuellen, als vorbildlich empfundenen Rechtsrahmen keinen Handlungsbedarf bzw. Autonomie als extremes Mittel sieht, gilt von der ungarischen Seite aus allgemeines Misstrauen gegenüber dem Staat und wird Assimilationsdruck sowie eine Wirkungslosigkeit der Rechtsrahmens beklagt. Wenig förderlich für das Verhältnis zeigen sich außerdem die Bereiche Medien und Bildung. Den Medien werden eine mehrheitlich negative Berichterstattung über oder aber eine Marginalisierung der Minderheit vorgeworfen, die durch die Sprachbarriere wechselseitige Information verhindern und dadurch eine Parallelwelt schaffen. Ähnliches gilt beim Bildungssystem, in dem die Minderheit betreffende Inhalte entweder nicht neutral oder aber

[495] Vgl. Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2015a); s. a. CNS (2015).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004105

nebensächlich erscheinen. Schließlich wird eine beiderseitig verfolgte Ethnopolitik genannt, die zur Mobilisierung der Wählerschaft und für politische Zwecke, symbolische Reizthemen politisiert und instrumentalisiert.

Die Diskussion selbst ist dabei von ideologischem, historischem Ballast belegt sowie einer stark eingeschliffenen Aktions-Reaktions-Mechanik, die insbesondere vor Wahlen und aber auch bei singulären Vorkommnissen – von Eliten und Medien beider Seiten – aktiviert bzw. instrumentalisiert wird. Sie kann nach dem Societal Security Dilemma beschrieben werden, welches im Kern ein gegenseitiges Missverständnis der jeweiligen Intention voraus setzt und in der Folge zu entsprechenden Gegenreaktionen führt. Dies geschieht vor dem Hintergrund der vor allem historisch bedingten Identitätsängste des noch jungen, rumänischen Staates mit als labil empfundenen Grenzen, einer Politisierung der Identität und populistische Parteipolitik. Flankiert wird dies durch eine – immer noch eher schwache – Staatsstruktur, die es bislang nicht geschafft hat, den demokratischen Konsens im Parlament zu suchen und in ihrer Symbolpolitik noch in alten Strukturen und Denkmustern verfangen ist. So lösen die Forderungen der ungarischen Seite bis heute jeweils entsprechende Gegenreaktionen aus und führen zum Vorwurf mangelnder Loyalität. Die ungarische Seite hingegen heizt Gegenreaktionen an, sei es aus politischem Kalkül oder aber eine andauernde Fehleinschätzung der bzw. fehlende Empathie für die Befindlichkeiten der rumänischen Mehrheitsbevölkerung.

Auch der Prozess der Dezentralisierung bzw. Regionalisierung ist eng mit der Autonomiethematik verknüpft. Insgesamt hat der Widerstand gegen ein Aufbrechen der zentralstaatlichen Strukturen auf Ebene der rumänischen Volksparteien abgenommen. In der konkreten Ausgestaltung wird das Thema jedoch heftig diskutiert. Die rumänische Politelite betrachtet den Prozess aus rein wirtschaftlich-administrativer Perspektive. Sie favorisiert damit eine Aufteilung der mehrheitlich ungarischen Gebiete in neu geschaffene Regionen, ohne jedoch die betroffene Minderheit zu konsultieren oder sich vorab auf eine gesellschaftliche Debatte einzulassen. Für die Minderheit hingegen spielen beim Regionalzuschnitt insbesondere die regionale Identität sowie historische und kulturelle Aspekte eine Rolle. Sie sieht sich durch die aktuellen Pläne marginalisiert, diese als existenzielle Gefahr und verbindet das Thema mit der Forderung nach regionaler Autonomie. Letzterem stehen die rumänischen Parteien ablehnend gegenüber. Die europäischen Institutionen wirkten zwar formal initiierend für den bisherigen Prozess, melden sich inhaltlich aber nur peripher zu Gunsten der Minderheit zu Wort.

Die politische Kultur Rumäniens ist hinsichtliich der Demokratie noch nicht weit fortgeschritten. Staat und Gesellschaft sehen die ungarische Minderheit eher als Bedrohung und ihren Schutz nicht als demokratische Errungenschaft an. Positiv hat sich hingehen die Einwirkung der EU und die mehrfache Beteiligung der UDMR an Koalitionsregierungen seit der Wende ausgewirkt. Dies hat einerseits zu einer Mäßigung des interethnischen Konflikts

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004106

und der Aushandlung einiger positiven Regelungen für die Minderheit geführt. Auch scheint sich die Atmosphäre bzgl. Minderheitenthemen insgesamt von einer stark antiungarischen in den frühen 90ern zu einer heute insgesamt versöhnlicheren und pragmatischeren entwickelt zu haben. Das Thema Autonomie hingegen bleibt durch die ethnozentrische Mentalität, fehlende Information über die Minderheit und die stets wiederholte Formel des Einheitsstaats negativ besetzt und tabuisiert. Als positive Anzeichen können indes die Wahl des Minderheitenangehörigen Klaus Johannis zum Präsidenten sowie eine in den letzten Jahren erstarkte Zivilgesellschaft in Rumänien gelten.

Insgesamt zeigt die Betrachtung der innerrumänischen, gesellschaftlichen wie politischen Diskussion, dass sich – trotz einer positiven Entwicklung zu mehr Minderheitenschutz – ein fruchtbarer Dialog zwischen ungarischer Minderheit und Mehrheit äußerst schwierig gestaltet. Oder wie Rusu anmerkt:

> *„Obwohl das Land im letzten Jahrzehnt eine relative Stabilität in den interethnischen Beziehungen erlebte und die Staatsgrenzen kaum in Frage gestellt wurden, scheint die Zeit für eine Debatte über das Verständnis der Nation (politisch oder ethnisch) und die Rechte der Minderheiten noch nicht reif zu sein.“*[496]

Es sieht so aus, als ob statt einer Normalisierung des Verhältnisses zwischen den beiden Volksgruppen seit der Wende sich dieses zu einem unterschwelligen Konflikt auf Abruf eingependelt hat.

[496] S. Rusu (2007), S. 67.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.04.107

5 Rechtlicher Hintergrund: Europäisches und nationales Recht in Rumänien

„Rumänien gewährt nationalen Minderheiten den umfassendsten rechtlichen Schutz“[497]
Traian Basescu, Präsident Rumäniens

Die offizielle Darstellung Rumäniens zieht eine durchwegs positive Bilanz des eigenen Minderheitenschutzes: Nicht nur sei der Schutz vor Diskriminierung konsolidiert, sondern auch die effektive Teilhabe der Minderheiten im öffentlichen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben eine Realität. Dies mache die rumänische Expertise wahrscheinlich zu einer der innovativsten in Europa.[498] Nicht zuletzt wäre Rumänien einer der größten Befürworter der Initiative Ungarns gewesen, eine Referenz zu den „Rechte[n] der Personen, die nationalen Minderheiten angehören[,]“[499] in den Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrags einzubauen. Basescus obige These „gilt nicht nur als offizielle Stellungnahme zur Lage des rechtlichen Schutzes der Minderheiten in Rumänien, sondern auch als Argument, um jede Diskussion über eine Änderung oder ein Umdenken in Bezug auf den Minderheitenschutz in Rumänien zu beenden“[500].

Zur Bewertung des Minderheitenschutzes bzgl. der ungarischen Minderheit in Siebenbürgen ist die Kenntnis über die Minderheitenrechte in Rumänien wesentlich, stellen sie doch die Ausgangsbasis politischer Handlungsmöglichkeiten dar. Obwohl die „Hauptbühne“ des Minderheitenschutzes immer noch die nationale Gesetzgebung darstellt,[501] muss auch ihre Beeinflussung von außen betrachtet werden, schließlich wirken das Völker- bzw. Europarecht durch Verträge und Abkommen immer stärker auf innerstaatliche Regelungen ein.[502] Zunächst soll daher ein Blick auf das entsprechende europäische Rahmenwerk geworfen werden, um dann den innerstaatlichen Minderheitenschutz zu beleuchten. Quellen hierfür bilden die Verfassung und eine Vielzahl spezifischer Gesetze und Verordnungen. Zwar hat die größte politische Vertretung der ungarischen Minderheit, der Demokratische Bund der Ungarn in Rumänien (UDMR), 2005 einen Vorschlag für ein Minderheitengesetz eingereicht (Minderheitenstatusgesetz), doch liegt dieser seitdem zur Überprüfung bei der zuständigen Parlamentskommission.[503] Das Gesetz wurde – trotz Rumäniens Zusage vor

[497] Zur Eröffnung der OSZE-Konferenz zur Bekämpfung der Diskriminierung 2007 in Bukarest, zitiert nach Rusu (2007), S. 67.
[498] Vgl. ACFC (2013), S. 2.
[499] Vgl. ACFC (2005), S. 69.
[500] S. Rusu (2007), S. 67.
[501] Vgl. Varga (2004), S. 473.
[502] Vgl. Gruber (2015), S. 71.
[503] Vgl. Dácz (2014), S. 13; Decker weist, neben der generellen Ablehnung, auch auf praktische Probleme hin: Laut RV können „autonome administrative Behörden (wie sie der Gesetzesvorschlag vorsah; Anmerkung d. Autors) […] über organisches Gesetz eingerichtet werden“ (Art. 117 Abs. 3 RV). Für Letzteres bedarf es aber einer Mehrheit in beiden Kammern des Parlaments (Art. 76, Abs. 1 RV). Für die Annahme des Antrags stellt dies eine hohe Hürde dar. Darüber hinaus wurde der Entwurf auch von anderen Minderheiten kritisch gesehen; vgl. Decker (2007), S. 445 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004108

dem EU-Beitritt – bis heute nicht angenommen und wird daher als de facto gescheitert angesehen.[504]

Nicht zuletzt ist der rumänische Minderheitenschutz seit dem EU-Beitritt des Landes auch durch die europäischen Rahmenvorgaben geprägt. Daher sollen zunächst diese näher betrachtet werden, bevor auf die minderheitenspezifische Gesetzgebung in Rumänien eingegangen wird. Zudem wird auch das die aktuell gültige Verfassung von 2003 prägende Staatsverständnis aus rechtlicher Perspektive beleuchtet.

5.1 Minderheitenschutz im Europäischen Recht

Der großen Zahl an Minderheiten in Europa wurde auch auf europäischer Ebene durch die Schaffung rechtlicher Bestimmungen Minderheitenschutz Rechnung getragen. Im Folgenden wird eine kurze Übersicht über die *wesentlichsten* Regelungen gegeben, nämlich die der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und ihrer Nachfolgeorganisation, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), des Europarats sowie der EU.[505]

5.1.1 KSZE und OSZE

Normative Grundlage für die Zusammenarbeit der Mitglieder der KSZE ist der sog. Dekalog des Völkerrechts in der Schlussakte von Helsinki von 1975.[506] Neben Regeln zum Umgang der Staaten miteinander, wie etwa der Unverletzlichkeit der Grenzen, der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten sowie dem Territorial- bzw. Souveränitätsprinzip, wurden auch die Achtung der Menschenrechte, Grundfreiheiten sowie der Prinzipien der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker festgehalten und der kulturelle Beitrag von Minderheiten anerkannt. Eine weitgehende Ergänzung erfuhr der KSZE-Minderheitenschutz 1989 anlässlich einer Konferenz in Kopenhagen.[507] In den Grundlagen wurden die Mitgliedsstaaten verpflichtet, den Minderheiten Möglichkeiten zur Wahrung ihrer Identität zu schaffen. Darunter fallen u. a. ein Diskriminierungsverbot, das Recht auf eigene Bildungs-, Kultur- und Religionseinrichtungen, der Gebrauch der Muttersprache im Alltag und bei Behörden, muttersprachlicher Unterricht sowie die Partizipation an Selbstverwaltungsstrukturen und öffentlichen Angelegenheiten. Genannt wurde auch die Möglichkeit der autonomen Verwaltung im Einvernehmen mit der Politik des jeweiligen Staates. Der Fokus der KSZE/OSZE-Normierung liegt dabei auf Fördermaßnahmen und dem individuellem Schutz der Angehörigen von Minderheiten. Ohne die Übertragung in bilaterale Verträge – wie dies schon mehrfach geschehen ist – sind diese zwar nicht

[504] Vgl. Interview 6-1.3.V2.
[505] Die Übersicht stellt eine Zusammenfassung der detaillierten Ausarbeitung von Gruber (2015), S. 95-109 inkl. der dort verwendeten Basisliteratur dar und legt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.
[506] Vgl. OSZE (1975).
[507] Vgl. OSZE (1990).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004109

rechtlich bindend, sie entfalten jedoch eine hohe politisch-moralische Verpflichtung.[508]

5.1.2 Europarat

Hinsichtlich des Europarates sind für den Minderheitenschutz von Relevanz: die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (ECRM), die sog. Empfehlung 1201 sowie das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (RSNM).

Der Schutz des **EMRK** liegt hierbei im Wesentlichen in Art. 14 EMRK begründet. Dieser enthält ein Diskriminierungsverbot u. a. wegen Rasse, Hautfarbe, Sprache, nationaler Herkunft und Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit.[509] Der Schutzbereich des Art. 14 wird durch das 12. Zusatzprotokoll Art. 1 EMRK[510] zu einer allgemeinen Nichtdiskriminierungsnorm hinsichtlich der Rechte erweitert, die einem Individuum im Rechtsrahmen des jeweiligen Staates zugesichert werden, unabhängig von den restlichen in der EMRK erwähnten Rechten. Eingeklagt werden können die Rechte der EMRK vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Seine Urteile sind für die Mitglieder des Europarates bindend.[511] Die Befolgung des EMRK in den Bereichen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz wird etwa durch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) beobachtet. Dabei erstellt sie z. B. Monitoring-Berichte, arbeitet mit NGOs zusammen und veröffentlicht Empfehlungen.[512]

Die **ECRM**[513] ist auf den Schutz der Minderheitensprachen fokussiert. Die Maßnahmen umfassen u. a. Bildung, Justiz- und Verwaltungsbehörden, Kultur, Wirtschaft und Soziales. Die ECRM bezieht sich auf Staatsbürger, die einer Minderheit angehören und nicht die Amtssprache sprechen. Ihre Tragweite ist jedoch relativ beschränkt: Zum einen hängt sie stark vom Ermessen des Mitgliedsstaates ab, der auch die Minderheitensprache selbst bestimmen kann, auf die die Charta angewandt werden soll. Zum anderen fixiert sie lediglich staatliche Verpflichtungen, aber keine Individual- bzw. Kollektivrechte für die Minderheiten. Nicht zuletzt besitzt sie nur geringe Durchschlagskraft, da sie nur im Rahmen eines Staatenberichtsverfahrens überwacht wird.[514]

Empfehlung Nr. 1201, der „Entwurf eines Zusatzprotokolls zur EMRK betreffend die nationalen Minderheiten und ihre Angehörigen“, beinhaltet eine Definition von nationalen Minderheiten und ist politisch verbindlich. Rechtlich verankert werden die Gründung eigener Parteien, Schulen, Ortsbezeichnungen in der Minderheitensprache, die Verwendung der Muttersprache vor Gericht und im Umgang mit der Verwaltung. Zudem wäre in Regionen

[508] Vgl. Gruber (2015), S. 97 ff.
[509] Vgl. Europarat (1950), S. 13.
[510] Vgl. Europarat (2000), S. 49 f.
[511] Vgl. Gruber (2015), S. 100.
[512] Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2016).
[513] Vgl. Europarat (1992).
[514] Vgl. Gruber (2015), S. 101.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004110

mit Minderheitenmehrheit demnach entweder ein besonderer Status oder aber eine Selbstverwaltung möglich. Schließlich ähneln einige Bestimmungen Kollektivrechten, etwa bei Protokollen, die nicht nur Angehörigen von Minderheiten, sondern auch deren Organisationen bei Verstößen einen Rechtsweg eröffnen. Die Empfehlung 1201 scheiterte jedoch an der geforderten Einbindung des EGMR als gerichtliche Überwachungsinstanz. Das Zusatzprotokoll wurde daher nur im Rahmen von bilateralen Verträgen in staatliches Recht eingebunden.[515]

Das **RSNM** ist das „erste rechtsverbindliche multilaterale Instrument Europas, das dem Schutz nationaler Minderheiten im allgemeinen gewidmet ist“[516]. Es beinhaltet einen umfassenden Katalog an Rechten, zu denen u. a. gehören: die staatliche Unterstützung kultureller Identität, die Ermöglichung der Teilnahme am sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben, Zugang und Schaffung eigener Medien, ein Verbot der Diskriminierung, die Schaffung effektiver Gleichheit vor dem Gesetz bzw. die staatliche Förderung dieser, der freie Sprachgebrauch, die Erziehung, Bildung und Namensführung in der Muttersprache, zweisprachige Orts- und Straßenschilder sowie grenzüberschreitende Kontaktpflege. Ferner gilt das Verbot von Assimilierungsmaßnahmen bzw. einer Veränderungen der Bevölkerungsanteile zum Nachteil der Minderheiten. Sofern angemessen, wird eine positive Diskriminierung sogar gefordert.[517] Den Staaten bleibt bei der Umsetzung jedoch ein weiterer Ermessensspielraum: Es reicht, wenn sie sich „bemühen“, ihre beschriebenen Pflichten sind nicht durch entsprechende Normen fixiert. Darüber hinaus sind weder Autonomie- oder Beschwerderechte beinhaltet, noch ist das RSNM gerichtlich durchsetzbar. Das Monitoring der Einhaltung geschieht lediglich durch Staatenberichte im Fünf-Jahres-Turnus.[518]

Hinsichtlich der Autonomiethematik sind außerdem noch die **Resolution 1334**[519] und die **Empfehlung 1609**[520] hervorzuheben, die Autonomie als geeignetes Mittel zur Lösung von Minderheitenkonflikten betonen.

Die Unterzeichnung der oben genannten Abkommen (EMRK, ECRM, RSNM) stellt eine Bedingung für den Beitritt zum Europarat dar. Damit werden die in den Abkommen erwähnten Rechte der Form nach gewährleistet. Festzuhalten ist dabei, dass die genannten Verträge bzw. Abkommen nur einen Minimalkonsens der Mitglieder bilden, in vielen Fällen nur ohnehin schon Bestehendes beschreiben und durch den weiten Ermessensspielraum der Staaten in der Umsetzung eingeschränkt werden können. Darüber hinausgehende

[515] Vgl. Gruber (2015), S. 101; s. Grundlagenvertrag zwischen Rumänien und Ungarn, Kapitel 9.3.2.
[516] Vgl. Europarat (1995a).
[517] Vgl. Europarat (1995b); mehr Details zum Monitoring und Umsetzung bei Hofmann (2004) sowie Hofmann (2009).
[518] Vgl. Gruber (2015), S. 102 f.
[519] Vgl. Europarat (2003b).
[520] Vgl. Europarat (2003c).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.1.004111

Regelungen existieren bis dato nicht, was eventuell auf die in vielen Mitgliedsstaaten ohnehin schon existierenden hohen Standards zurückzuführen ist, die keine zusätzlichen Regelungen nötig machen. Nach einer erst späten Auseinandersetzung der EU mit dem Minderheitenschutz konnten jedoch seit der Wende Fortschritte erzielt werden. Neben den Urteilen des Europäische Gerichtshofs (EuGH), die die Standards vereinheitlichen, zeigen die jüngsten Abkommen, wie etwa der Vertrag von Lissabon und die Grundrechtecharta, das die Thematik zumindest erkannt wurde.[521]

5.1.3 Europäische Union

Minderheitenfragen wurde in der EU bis zur Jugoslawienkrise Anfang der 90er-Jahre eher marginale Aufmerksamkeit geschenkt. Erst vor dem Hintergrund der Krise einigten sich die Mitgliedstaaten auf „Richtlinien zur Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und der Sowjetunion“[522], die den Minderheitenschutzstandard der KSZE zur Bedingung von Neuaufnahmen erklärte.[523] 1993 wurden in Kopenhagen die Kriterien für den Beitritt zur EU festgelegt und 1995 bestätigt. Hierunter fallen, neben der Stabilität der Institutionen zur Wahrung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, auch die Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten.[524]

Durch den **Vertrag von Maastricht** (1992) verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten „zur Einhaltung der UN-Charta und der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki“[525] (Art. J.1.2) , er setzt einen „Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedsstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt“[526]. Minderheitenschutz wird von den Beitrittskandidaten der EU außerdem über den **Stabilitätspakt für Europa** (überwacht durch die OSZE) sowie die **Assoziierungsabkommen** gefordert.[527] Die Kopenhagener Kriterien wurden auch in den **Amsterdamer Vertrag**[528] eingebunden. Eine Erweiterung stellt dabei Art. 6a dar, der der EU ermöglicht „geeignete Vorkehrungen [zur Bekämpfung] von Diskriminierung aus Gründen der Rasse, ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung“[529] zu treffen. Darauf gründen die folgenden Nichtdiskriminierungsrichtlinien, die den Anfang eines einheitlichen Mindestschutzstandards darstellen. Die sog. **Antirassismus-Richtlinie**[530] verbietet ethnische Diskriminierung und dient der Gleichbehandlung in vielen privaten und öffentlichen Lebensbereichen, darunter etwa in Bildung und Beruf. Wie beim RSNM sind Maßnahmen positiver Diskriminierung zwar möglich, jedoch nicht verpflichtend. Auch hängen sie vom Ermessen des jeweiligen Staates ab und müssen laut EuGH

[521] Vgl. Gruber (2015), S.103, 109.
[522] Vgl. EG-Außenminister (1991).
[523] Vgl. Gruber (2015), S. 104.
[524] Vgl. Europäische Union (2016).
[525] Vgl. Europäische Union (2002), S. 123.
[526] Vgl. Europäische Union (2002), S. 48.
[527] Vgl. Gruber (2015), S. 105 f.
[528] Vgl. Europäische Union (1997).
[529] Vgl. Europäische Union (1997).
[530] Vgl. Rat der Europäischen Union (2000).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004112

verhältnismäßig sein.[531] Eine ähnliche Stoßrichtung für den Minderheitenschutz intendiert zudem der **Rahmenbeschluss zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit**.[532]

Im **Lissabonner Vertrag**[533], der auch die Kopenhagener Kriterien erhält, werden die Rechte von Angehörigen ethnischer und nationaler Minderheiten zum ersten Mal im Primärrecht der EU berücksichtigt und zu deren Grundwerten gezählt. Zum Schutzrahmen zählen u. a. das Verbot negativer Diskriminierung, die aktive Förderung des Minderheitenschutzes, die Kontrolle der EU durch den EGMR sowie eine Verpflichtung zur Bekämpfung „soziale[r] Ausgrenzung und Diskriminierung“[534]. Mit dem Lissabonner Vertrag trat auch die **Charta der Grundrechte der Europäischen Union**[535] in Kraft. Auch sie enthält ein „Verbot der Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft, Sprache oder Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit“ sowie ein Bekenntnis zur Achtung und Entwicklung des vielfältigen kulturellen Erbes Europas. Der **Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union**[536] hält die EU ferner an, die Bekämpfung von Diskriminierung z. B. wegen ethnischer Herkunft bei der „Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen“ zu berücksichtigen.[537] Mit der **Agentur der Europäischen Union für Grundrechte** wurde zudem eine Institution geschaffen, die eine Situationserfassung zur Einhaltung von Grundrechten in den Mitgliedsländern liefern soll[538], die allerdings über keine Sanktionskompetenz verfügt, sondern v. a. der Analyse und Beratung dient.[539] Zudem fokussiert sie sich thematisch auf Bereiche wie die Diskriminierung wegen Geschlechts, Rasse, ethnische Herkunft, Religion, sexueller Ausrichtung und von Angehörigen von Minderheiten.[540] Neben den sexuellen Minderheiten, Migranten und Roma werden die nationalen Minderheiten jedoch nicht im Einzelnen behandelt.[541]

Anders als der Europäische Rat hat die EU selbst kein Minderheitenschutzsystem durch eigene Rechte für Angehörige von Minderheiten entwickelt. Allerdings ist – wie oben schon erwähnt wurde – der Minderheitenschutz Bestandteil der Kopenhagener Kriterien, die EU-Anwärterstaaten zu erfüllen haben. So orientiert sich die Kommission im periodischen Monitoring der Beitrittsfortschritte der Kandidatenstaaten an den Gutachten des Europäischen Rats und der OSCE.[542]

---

[531] Vgl. Gruber (2015), S. 105 f.
[532] Vgl. Rat der Europäischen Union (2008).
[533] Vgl. Europäische Union (2007).
[534] Vgl. Europäische Union (2007).
[535] Vgl. Europäische Union (2012a).
[536] Vgl. Europäische Union (2012b).
[537] S. Gruber (2015), S. 107 f.
[538] Vgl. FRA (2007).
[539] Vgl. Toggenburg, Gabriel (2007), S. 5.
[540] Vgl. Rat der Europäischen Union (2008).
[541] Vgl. Filep (2018).
[542] Vgl. Constantin (2013b), S. 342.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.1.04113

5.2 Minderheitenschutz im Rumänischen Recht

Der rumänische Minderheitenschutz hat seit Anfang der 90er-Jahre große Fortschritte gemacht, auch bedingt durch die Umsetzung von UN-Konventionen, die Beitrittsverhandlungen mit der EU sowie die darauffolgenden EU-Direktiven. Trotz dessen konnte, wie oben erwähnt, ein umfassendes Minderheitenstatusgesetzes bislang nicht verabschiedet werden.[543] Die Regelungen der Verfassung können in größeren Entwicklungsschritten betrachtet werden. Im Wesentlichen sind dies die Verfassung 1991 nach dem Fall des Kommunismus, die Annäherung an die EU bis zur Verfassungsänderung von 2003 sowie die darauf folgende weitere Konsolidierung nach dem EU-Beitritt 2007 bis heute.

Die *Verfassung von 1991* spiegelte das bereits erläuterte gesellschaftliche Nationalstaatsverständnis Rumäniens als „einheitlich und unteilbar" wider. Im Gegensatz zur sonstigen Abgrenzung von den kommunistischen Verfassungsprinzipien steht diese bezüglich des Verhältnisses von Nation und Minderheit in der Kontinuität der im Kommunismus verfestigten, staatslegitimierenden Nationalbilder. Die postkommunistischen Eliten bedienten sich dieses Kurses, um ihre Führungsrolle zu legitimieren, was sich schließlich in einer Staatsorganisation jakobinischer Prägung manifestierte.[544] Entgegen der Stimme der ungarischen Minderheit[545] wurden umfassendere Minderheitenrechte in der Verfassungsdiskussion mit dem Verweis auf die Gleichbehandlung aller Bürger (Gleichheitsprinzip) abgelehnt. Die Verfassung von 1991 ist geprägt von diesem Geist, der sich auch noch im aktuellen Umgang mit dem Minderheitenschutz in Rumänien finden lässt: Während die juristische Literatur etwa die Vereinigung der Fürstentümer Moldau und Walachei als im Einklang mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker betrachtet, wird dasselbe Recht bezüglich der Minderheiten nicht durchgehend anerkannt. Nicht zuletzt war dieses angesichts der stark durchmischten Bevölkerung unmöglich umzusetzen. Mit der Gründung des rumänischen Nationalstaats mit der neuen Verfassung entfaltete sich daher auch ein Spannungsfeld zwischen territorialer Integrität und dem Selbstbestimmungsstreben der Minderheiten.[546]

Die *Annäherung an die EU* führte zur Verfassungsänderung von 2003. Diese war vornehmlich den Kriterien der EU geschuldet und brachte auch keine fundamentalen Änderungen, wie etwa eine administrative oder föderale Neuordnung, also Elementen die während ihrer Diskussion von der ungarischen Minderheit eingefordert worden waren. So

[543] Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 30.
[544] Vgl. Bakk (2009), S. 30.
[545] Die UMDR optierte für eine starke Änderung der Verfassung, da diese nahe am Geist des Kommunismus angelehnt sei und die Annäherung an die Europäische Wertgemeinschaft neue Konzepte erfordere. Nach Meinung Rusus sind die „Forderungen […] legitim, da die Schaffung einer demokratischen Basis durch eine Verfassung lange nicht ausreicht, um die Minderheitenrechte zu gewährleisten", s. Rusu (2007), S. 67 f.
[546] Vgl. Rusu (2007), S. 67 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004114

steht den konkreten Vorgaben zum territorial, national und charakterlich einheitlichen Staat die Gewährleistung von Minderheitenrechten eigentlich entgegen, da formal jede positive Diskriminierung bzw. ein Gruppenschutz nicht anerkannt wird.[547] Als für die ungarische Minderheit positiv wird jedoch die Einbindung des Sprachgebrauchs in der Muttersprache vor Behörden und rechtlichen Angelegenheiten gesehen.[548]

Die dritte und vorerst wohl letzte Etappe der *Konsolidierung* steht – wie später noch gezeigt wird – unter dem verstärkten Einfluss, sprich der Umsetzung europäischer Regelungen, wie des RSNM (Beitritt Rumäniens 1998) oder der ECRM (Beitritt Rumäniens 2008). Für den Minderheitenschutz in Rumänien prägend sind also zwei Aspekte, nämlich auf der einen Seite der v. a. der in der Verfassung fixierte Nationalstaatsgedanke bzw. das Gleichheitsprinzip, auf der anderen Seite v. a. der betreffende Rechtsrahmen der EU.

5.2.1 Ethnopolitischer Staatsbegriff

Der Umgang mit Minderheiten in der rumänischen Verfassung (RV) muss vor dem Hintergrund einer schwierigen Ausgangsbasis gesehen werden: Viele post-kommunistische Gesellschaften hatten mit einer fehlenden, rechtsstaatlich-politischen Ordnung zu kämpfen.[549] Ausweg bot manchen politischen Eliten in Ost- und Mittelosteuropa, wie Fleiner u. Basta Fleiner beschreiben, der Rückgriff auf Ethnizität als disziplinierendes Element:

> „*Die ethnische Identität, die an sich gegenüber anderen ethnischen Gruppen ausgrenzend ist, wird zur Grundlage solidarischer Forderungen und Verpflichtungen. Die Ethnizität gewährleistet gleichzeitig die soziale Integration und Homogenisierung der Gesellschaft. […] Eine solche reduktionistische Politik geht davon aus, dass ethnische Identitäten dauerhafter, wichtiger und auch normativ maßgeblicher sind als alle anderen Diversitäten. Ethnische Kategorien gelten als letzte und eigentliche Quelle sinnvoller sozialer Beziehungen*."[550]

Tatsächlich war die Angst vor einem Verlust der Einheit zum Zeitpunkt der Schaffung der Verfassung von 1991 dominant.[551] Für manche Autoren liegt ein Grundproblem der RV – und der sich damit befassenden juristischen Literatur – in der unklaren Definition des rumänischen Volks als ethnos oder demos (d. h. als ethnische oder politische Gemeinschaft; Anm. d. Autors).[552] Da das rumänische Volk (und nicht die Bevölkerung) die verfassungsgebende Gewalt innehat (Art. 2 Abs. 1 RV)[553] und auch nach Rechtskommentaren darunter eine ethnisch verstandene Schicksalsgemeinschaft zu verstehen ist, bildet dieser Umstand auch das staatsbildende und legitimierende Kriterium.

[547] Vgl. Rusu (2007), S. 67 ff.; zu den rechtlichen Details der EU-Integration s. a. Kapitel 6.
[548] Vgl. Constantin (2013b), S. 351.
[549] Vgl. Vlad (2008), S. 56.
[550] Vgl. Fleiner u. Basta Fleiner (2003), S. 498; natürlich könnte dies auch der Autonomieforderung der Minderheiten unterstellt werden; im Gegensatz zur Minderheit bedarf die Mehrheitsbevölkerung eines Staates bzw. der Staat selbst nicht desselben Schutzes der Identität (Anm. d. Autors).
[551] Vgl. Selejan-Gutan (2016), S. 42 f.
[552] Vgl. Vlad (2008), S. 57 f. u. Rusu (2007), S. 68 f.; zur Unterscheidung der Begriffe *ethnos* und *demos* s. Francis(1965), zur ethnischen Begründung von Nationalstaaten s. Heckmann (1993).
[553] Vgl. Rumänisches Parlament (2003a).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.06.4115

Dies bedeutet aber ein diskriminierendes Kriterium, das „integrativen, demokratischen Konzepten entgegengesetzt ist“.[554] Vage ist von einem politisch definierten Nationenbegriff die Rede, der aber gleichzeitig auf eine „gemeinsame Herkunft, Sprache und Religion“ abstellt, während die Verfassung selbst diesbezüglich sehr unklar, kontrovers und von sprachlicher Symbolik erscheint.[555]

Die RV ist in verschiedene Abschnitte unterteilt. Der erste Abschnitt *Generelle Prinzipien*, insbesondere Art. 1 bis 7, beinhaltet Festsetzungen zur rumänischen Staatlichkeit.[556] Der zweite Abschnitt listet dann *Grundrechte, Freiheiten und Pflichten auf*.[557] Nach Art. 1 Abs. 1 RV ist Rumänien ein „unteilbarer, einheitlicher Nationalstaat“[558] – eine Wendung, die sich seit der Schaffung Rumäniens in nur leicht abgewandelter Form in allen Verfassungen wiederfindet.[559] Ferner beruht laut Art. 4 Abs. 1 RV der Staat auf „der Einheit des rumänischen Volkes“ und ist gemäß Art. 4 Abs. 2 darüber hinaus das „gemeinsame und unteilbare Vaterland all seiner Bürger ohne Unterschied von Rasse, Nationalität, ethnischer Herkunft, Sprache [oder] Religion“[560]. Bezüglich des Minderheitenschutzes werden hier nach Rusu zwei Aspekte besonders augenscheinlich, nämlich Reihenfolge und Wortwahl: Zum einen verleihe die Positionierung der „Unteilbarkeit“ des rumänischen Staates an vorderster Stelle der Verfassung diesem Aspekt das größte Gewicht (zum Vergleich: Das deutsche Grundgesetz etwa listet in den Art. 1 bis 19 zuerst die bürgerlichen Grundrechte auf; Anm. d. Autors). Zum anderen suggeriere die Wortwahl eine Homogenität der Nation mit der Unteilbarkeit des Vaterlandes als höchstes Gut. Augenscheinlich werde dies auch an der problematischen Verwendung des Begriffs rumänisches „Volk“ statt „Bürger“ bzw. „Bevölkerung“ im ersten Artikel. Minderheiten seien so auch sprachlich von vornherein nicht eingeschlossen.[561] Weiterhin könne sich zumindest die ungarische Minderheit damit nicht identifizieren, da die symbolische Formulierung „Einheit des rumänischen Volkes“ implizit nur ethnische Rumänen meint und damit die Minderheiten von der politischen Gemeinschaft ausschließt.[562] Die Frage der Staatsdefinition führt insofern zu Verwirrung und steht einer Lösung durch die Eliten beider Seiten im Wege.[563]

---

554 Vgl. Vlad (2008), S. 56 f..
555 S. Rusu (2007), S. 68 f.
556 Die Artikel befassen sich entsprechend mit den Themen: rumänischer Staat, Souveränität, Territorium, Einheit der Menschen und Gleichheit unter den Menschen, Staatsbürgerschaft, Identitätsrechte, Auslandsrumänen; vgl. Rumänisches Parlament (2003a).
557 Vgl. Rumänisches Parlament (2003a); die auch im Folgenden verwendeten Zitate aus den Rechtsquellen sind eigene, sinngemäße Übersetzung des Autors aus dem Englischen.
558 Vgl. Rumänisches Parlament (2003a).
559 Die diesbezüglichen, wörtlichen Bestimmungen in der Reihenfolge der Jahre der Verfassungsgebung: 1866 (unteilbar), 1923 (einheitlich und unteilbar), 1938 (national, einheitlich und unteilbar), 1948 und 1965 (souverän, einheitlich und unteilbar) sowie 1991 und 2003 (souverän, unabhängig, einheitlich und unteilbar); vgl. Matei (2009), S. 57, Dragulin (2013), Rumänisches Parlament (1991) u. Rumänisches Parlament (2003a).
560 Vgl. Rumänisches Parlament (2003a).
561 Vgl. Rusu (2007), S. 68 f.
562 Vgl. Interview 8-2.3.
563 Vgl. Interview 1-2.3.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004116

Auch andere Beobachter sehen die Definition nach Art. 1 Abs. 1 RV kritisch: So wird sie auf der einen Seite als limitierend und restriktiv für eine ethnische Autonomie eingestuft[564], da auch nach der administrativen Aufteilung in Ortschaften, Bezirke und Gesamt-Territorium kein Platz für eine „Region“ vorgesehen ist.[565] Nicht zuletzt diene die als unpassend für eine multiethnische Gesellschaft angesehene Formulierung der rumänischen politischen Elite z. B. als Referenzpunkt für (Minderheiten; Anm. d. Autors) ausschließende Gesetze.[566] Eine Änderung wird aufgrund der rechtlichen Hürden und des fehlenden Willens hierzu für unrealistisch erachtet.[567] Von anderen wiederum wird die Formulierung als nur symbolischer Natur bewertet, nicht aber als rechtliche Schranke für eine Autonomie[568], da auch einheitliche Nationalstaaten wie beispielsweise Italien oder Spanien Autonomien hätten.[569] So konnten etwa mit der Wiedervereinigung Deutschlands die – im DDR-Recht stärker als im westdeutschen Grundgesetz vorgesehenen – Minderheitenrechte für Sorben und Wenden auf Ebene der Föderalstaaten umgesetzt werden.[570] Letztens Endes wäre, wie Selejan-Gutan feststellt, jedoch viel wichtiger statt der Konfusion der Sprache in der Verfassung – die nicht nur ethnozentrisch, sondern auch pluralistisch ausgelegt werden kann – die ethnozentrische Mentalität zu ändern.[571]

5.2.2 Individualrechtliches Rechtskonzept und Recht auf Identität

Neben dem Nationenbegriff kann das strickt individualrechtliche Rechtskonzept der RV als Hürde für die Ausgestaltung eines umfassenderen Minderheitenschutzes angesehen werden. Auf der einen Seite lehnte die Verfassungskommission 1991 Forderungen nach einem kollektivrechtlichen Minderheitenschutz ab, da sie einen solchen als unvereinbar mit internationalem Recht ansah und extrem negative Konsequenzen fürchtete. Auf der anderen Seite gewährleistet die RV – trotz der formellen Ablehnung – einige Kollektivrechte, wie sie etwa die Rahmenkonvention zum Schutz der Minderheiten vorsieht.[572] Demnach anerkennt bzw. garantiert der Staat gegenüber Angehörigen der Minderheiten – also Einzelpersonen – nach Art. 6 Abs. 1 RV ein Recht auf Wahrung, Entfaltung und Ausdruck der „ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität“.[573] Dies gilt aber nur insoweit die betreffenden staatlichen Maßnahmen dabei die Gleichheit und Nichtdiskriminierung der

[564] Vgl. Interviews 2-2.3.; 4-2.3.; 8-2.3.
[565] Vgl. Interview 4-2.3.
[566] Vgl. Interviews 10-2.3; 11-2.3.
[567] Vgl. Interviews 2-2.3.; 3-2.3.; 4-2.3.; 9-2.3.; 11-2.3.
[568] Vgl. Interview 9-2.3.
[569] Vgl. Interviews 5-2.3.; 9-2.3.
[570] Vgl. Interview 2-3.2.
[571] Vgl. Selejan-Gutan (2016), S. 43.
[572] Vgl. Rusu (2007), S. 69.
[573] Vgl. Rumänisches Parlament (2003a); Art. 6 RV ist eine wörtliche Übernahme der Ziffer 32 Abs. 2 und Ziffer 33 Abs. 2 des Dokuments des Kopenhagener KSZE Folgetreffens vom 29.06.1990, s. Tontsch (1995), S. 153.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.1.074117

„anderen rumänischen Bürger“ wahren (Art. 6 Abs. 2 RV).[574] Zudem werden in der Verfassung oder anderen Rechtsquellen weder die identitätsstiftenden bzw. kulturtragenden Elemente genauer definiert, noch ist die getroffene Aufzählung (Religion, Sprache, Kultur) hinreichend, um alleine für die Wahrung der Identität geeignet zu sein. Über die genannten Bereiche hinaus wären dies z. B. individuelle Kulturgüter oder Traditionen der Minderheit.[575] Das Gesagte spiegelt sich schließlich auch im Umgang mit der Begrifflichkeit von Minderheit: Rumänien besitzt 20 offiziell anerkannte „nationale Minderheiten“, ohne aber das Konzept näher zu definieren.[576] Dennoch findet es in verschiedenen Verfassungsartikeln Anwendung (z. B. Art. 6, Art. 32 oder Art. 62 RV). Nicht zuletzt wird die Existenz von ihnen angehörigen Personen anerkannt und deren Rechte garantiert. Doch weder in Verfassung noch in anderen Gesetzestexten finden sich eine Definition, Bestimmungskategorien oder eine Auflistung der Minderheiten. Eine Anerkennung als Minderheit bzw. Gruppe gibt es nicht.[577] Zusammen mit dem schon oben zitierten Art. 4 Abs. 2 ergibt sich hieraus ein weiteres Spannungsfeld basierend auf dem Widerspruch zwischen positiver Diskriminierung zu Gunsten der Minderheit bei gleichzeitiger Nicht-Diskriminierung der Mehrheitsbevölkerung.

Trotz der individualrechtlichen Ausrichtung und des Verbots positiver Diskriminierung finden sich in der RV formell einige Gruppenrechte in der Verfassung (etwa den Bereichen Sprache, Identität, Ortstafeln), die allerdings nicht ausdrücklich als solche normiert werden[578]. Die Spannung zwischen Verfassungsrecht und deren Umsetzung in der Praxis könnte allerdings auch der Transformation Rumäniens zu einem demokratischen System geschuldet sein.[579] Im Sinne der Minderheit wäre hier jedoch eine klärende, positive Änderung durchaus erwünscht: Denn die Verfassung entspricht, wie Tontsch feststellt, trotz genannter Diskrepanz zwar internationalen Rechtsstandards. Jedoch ist die Gewährleistung eines identitätsfördernden Minderheitenschutzes durch den Verweis auf die Nichtdiskriminierung schon im Kern entwertet und Konflikte sind in der Umsetzung angelegt.[580]

Schließlich enthält die Verfassung eine Ewigkeitsklausel, nach der Änderungen der Verfassung hinsichtlich des „nationalen, unabhängigen, einheitlichen und unteilbaren

[574] Vgl. Rumänisches Parlament (2003a).
[575] Vgl. Rusu (2007), S. 70.
[576] Vgl. Constantin (2013b), S. 346.
[577] Vgl. Europarat (1999), S. 15.
[578] Nach Salat können einige Rechte sogar als Formen von Autonomie gesehen werden, darunter etwa das zweisprachige Schulsystem, die Kultur- und Medieninstitutionen in ungarischer Sprache, die rechtliche Anerkennung der Kirchen, die beinahe 3000 Räte, Bürgermeister und Bezirkspräsidenten der ungarischen Minderheit in der öffentlichen Verwaltung; vgl. Salat (2014), S. 128; Gleiches sieht Brusis in den überwiegend ungarisch besiedelten Regionen durch die Möglichkeiten der lokalen Selbstverwaltung, ungarischsprachige Schulen, Kulturinstitutionen und Medien, vgl. Brusis (2003), S. 9.
[579] Vgl. Rusu (2007), S. 76 f.
[580] Vgl. Tontsch (1995), S. 154 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004118

Charakter[s] des rumänischen Staates“ unzulässig sind (Art. 152 RV).[581] Im Gegensatz zum Schutz des grundlegenden Wesenskerns der Verfassung spiegeln sich hier, so Rusu, eher politische Ziele wider. Problematisch sei dies insofern, als dass die „unendliche Verankerung“ keine Anpassung an geänderte politische und soziale Gegebenheiten mehr möglich mache. Die verfassungsgebende Versammlung von 1991 sei insofern gegenüber allen nachfolgenden Versammlungen überlegen.[582]

5.3 Minderheitenrelevante bzw. -spezifische Rechte

Regelungen zum Minderheitenschutz sind nach einer Schätzung in ca. 200 verschiedenen Gesetzen verteilt.[583] Der Hauptfokus der folgenden Betrachtung liegt daher auf der Verfassung, wobei jedoch – sofern sinnvoll – auf relevante Ausführungsgesetze wie etwa das Unterrichtsgesetz separat eingegangen wird. Besonderes Augenmerk liegt hierbei auf die Perspektive der ungarischen Minderheit. Zu den minderheitenrelevanten bzw. -spezifische Rechten gehören etwa die Religions- und Meinungsäußerungsfreiheit, der Sprachgebrauch vor Gericht, bei Behörden und Schuleinrichtungen, die Bildung, das Wahlrecht sowie sonstige Schutzmaßnahmen und Rechte.

5.3.1 Religionsfreiheit

Für den Minderheitenschutz ist u. a. auch die Religionsfreiheit von Relevanz, also das Recht zur freien Ausübung von Religion sowie die diesbezügliche Neutralitätspflicht des Staates. Religionsfreiheit wird, neben der Gedanken- und Meinungsfreiheit, durch Art. 29 RV gewährt, ist aber nicht für Minderheiten spezifisch. Demnach kann niemand gezwungen werden, entgegen den eigenen religiösen Überzeugungen einen anderen religiösen Glauben oder eine andere Meinung anzunehmen. Die Religionen sind ferner unabhängig vom Staat (Abs. 3 und 5) und erhalten Unterstützung durch diesen, speziell in den Bereichen der Seelsorge etwa in der Armee, Krankenhäusern oder Gefängnissen (Abs. 5).[584] Die rumänische Regierung gibt offiziell an, sich z. B. durch eine Zusammenarbeit mit dem Institut für Religionsfreiheit auch international für die Verteidigung der Religionsfreiheit einsetzen zu wollen.[585]

Die Bedeutung der Religionsfreiheit muss im Falle Rumäniens besonders hervorgehoben werden, wenn man sich die identitätstiftende Rolle der rumänisch-orthodoxen Kirche (ROK) auf der rumänischen Seite sowie die durch ihre Bildungsinstitutionen kulturtragende Rolle der reformierten bzw. katholischen ungarischen Kirchen auf der anderen Seite vor Augen

[581] Vgl. Rumänisches Parlament (2003b).
[582] Vgl. Rusu (2007), S. 70.
[583] Vgl. Interview 1-1.1.
[584] Vgl. Rumänisches Parlament (2003c).
[585] Vgl. Kirche in Not International (2014).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004119

hält.[586] Schließlich ist die „Identität der Menschen in Südosteuropa […] primär ethnisch und religiös definiert [und] die Nationenbildung selbst […] oft ganz eng mit der Konfession und der Kirchenbildung“ [587] verbunden. Für die rumänische Seite gilt dies in doppelter Weise: Zum einen weist das traditionelle rumänische Selbstbild eine Untrennbarkeit von der ROK auf.[588] Zum anderen ist das rumänische Staatswesen durch die *Symphonia*, d. h. der Eintracht zwischen ROK und rumänischem Staat, in besonderer Weise mit der ROK verbunden.[589] Da durch die enge Bindung von Orthodoxie und Nation auch die politische Komponente eine sehr große Rolle spielt,[590] ist die genannte Neutralitätsbestimmung für die ungarische Minderheit von besonderer Bedeutung, da sie sich – quasi als Fremdkörper – nicht im Konzept der Symphonia wiederfindet.

Schon während Ausarbeitung der neuen Verfassung nach der Wende versuchte die ROK ihre Stellung als rumänische Staats- oder Nationalkirche zu festigen und für ihre Würdenträger ein Recht auf automatische Mitgliedschaft im Senat festzuschreiben. Zwar konnte sich die ROK mit ihren Forderungen weder 1991 noch in der Novellierung der Verfassung von 2003 durchsetzen, dennoch bestand die Führung der ROK kompromisslos auf die rechtliche Verankerung der dominanten, nationalen Rolle der ROK. Über 16 Jahre verhinderte dies eine Einigung mit den anderen Religionsgemeinschaften über einen Entwurf eines neuen Kultusgesetzes, bis schließlich 2006 das Gesetz Nr. 489/2006 über die Glaubensfreiheit und den allgemeinen Status der Glaubensgemeinschaften verabschiedet wurde. Das neue Kultusgesetz sollte die verfassungsrechtlichen Regelungen konkretisieren sowie die Glaubensausübung, das Verhältnis von Kirche und Staat sowie die Anerkennung der Glaubensgemeinschaften ordnen. Durch das Gesetz wird die Glaubensfreiheit garantiert und jeder Person auf rumänischem Gebiet das Grundrecht auf Meinungs-, Gewissens- und Glaubensfreiheit zugesichert (§ 1 Abs. 1). Das Gesetz nennt die ROK zwar nicht als dominante, nationale Kirche, jedoch als einzige beim Namen. Demnach erkennt der rumänische Staat „die wichtige Rolle der Rumänischen-Orthodoxen Kirche sowie der anderen anerkannten Kirchen und Glaubensgemeinschaften in der nationalen Geschichte Rumäniens und im Leben der rumänischen Gesellschaft“ (§ 7 Abs. 2) an. Der Staat verpflichtet sich ferner zur Wahrung des religiösen Friedens (§ 13 Abs. 2). Auch fixiert das Gesetz die religiöse wie ideologische Neutralität des Staates – sowohl in gesetzlicher als auch behördlicher Hinsicht – und schließt die Existenz einer Staatsreligion kategorisch aus

[586] So tragen die Kirchen u. a. Schulen, Sozialeinrichtungen und Kindertagesstätten, vgl. MacDowall (2016); s. a. Kapitel 3.
[587] S. Tavala (2011), S. 2.
[588] Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 20; vgl. auch die Ausführung hierzu im Kapitel 3.3.; gleichzeitig spielen die eigenen Kirchen als wichtige Kultur- und Bildungsträger auch eine wichtige Rolle für die ungarische wie deutsche Minderheit in Siebenbürgen (vgl. Kapitel 5.3.6.3).
[589] Vgl. Tavala (2011), S. 2.
[590] Zu politischen Aspekten der ROK vgl. Konzett (2014); s. a. die Einflussnahme im Wahlkampf 2014 in Kapitel 4.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004120

(§ 9 Abs. 1 u. 2). Nicht zuletzt leistet der Staat den Glaubensgemeinschaften direkte Unterstützung, z. B. bei der Besoldung des Personals oder dem Bau und der Renovierung von Kirchen (§ 10 Abs. 4 u. 6). An der klaren Trennung von Kirche und Staat kommen daher in manchen Bereichen Zweifel auf. So erscheint beachtenswert, dass 2007 ca. 83 % der aufgewandten staatlichen Personalmittel an die ROK gingen, da diese mit ca. 87 % der Gläubigen de facto die dominante religiöse Konfession in Rumänien stellt.[591] Genauso stark kann die ROK durch die Steuerbefreiung für Religionsgemeinschaften profitieren.[592] Dem Neutralitätsgrundsatz wird zwar durch die Gleichstellung genüge getan, dieser aber durch die Subventionierung der faktischen Mehrheit konterkariert. Dies steht in der Kritik:

> *„Since financing religious activities out of public money is equivalent to sponsoring the Romanian Orthodox Church, more and more voices are asking not only for financial self-sustainability for Churches, but taxing their activity."*[593]

Neben der staatlichen Finanzierung der über 50.000 rumänisch-orthodoxen Priester[594] stößt vor allem die Beihilfe für Kirchenbauten der ROK auf Kritik.[595] Gemeint ist hiermit nicht nur die staatliche Förderung der monumentalen „Kathedrale der Erlösung des Rumänischen Volkes" in Bukarest[596], sondern auch die hohe Zahl der seit der Wende errichteten Neubauten: Mit jährlich ca. 120 neuen Sakralbauten verfügt Rumänien mittlerweile über die höchste Zahl an orthodoxen Kirchen in Europa. Die Gebäude, oft ohne tatsächlichen Bedarf errichtet, erhalten dabei problemlos Genehmigungen und Finanzierung durch den Staat. Sie dienen quasi als steingewordene Erinnerung an den früheren und neuen Platz der ROK in der Gesellschaft.[597] Da der finanzielle Aufwand nicht alleine durch Spenden zu tragen sei, würden Bau und Instandhaltung durch Lokal- und Zentralbehörden, d. h. Ministerien, Nationalbank und staatliche Firmen unterstützt. Unter die Maßnahmen fällt etwa die starke Allokation von Steuergeldern durch das Staatssekretariat für Religionsfragen, durch über 250 diesbezügliche Regierungsentscheidungen sowie durch die Gemeinden selbst (Baumaterialien, Immobilien, Geld oder unentgeltliche Nutzung von Land).[598] In vielen Fällen profitierte die ROK durch Regierungsentscheidungen die viele Liegenschaften unter deren Verwaltung stellten, während eine hohe Zahl von Restitutionsfällen ungarische Gemeinden und Kirchen betreffend ungelöst bleiben.[599] Nicht zuletzt wird in der Eilverordnung Nr. 114/2013 die ROK als eine Kerninstitution des rumänischen Staates bezeichnet.[600] Die ROK und Befürworter des Vorgehens betrachten die großzügigen Zuwendungen des Staates

[591] Vgl. Brusanowski (2011), S. 420 ff.
[592] Vgl. Voiculescu (2015).
[593] Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 10.
[594] Vgl. Wagner (2014).
[595] Vgl. IG2W (2013).
[596] Vgl. Deutsche Welle (2011).
[597] Vgl. Stan u. Turcescu (2006), S. 1121 f.
[598] Vgl. Andreescu (2007), S. 478.
[599] Vgl. UDMR (2016a), S. 18.
[600] Vgl. UDMR (2016a), S. 22.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004121

als Kompensation für Enteignungen bzw. Repressionen der ROK im Kommunismus.[601] Kritiker sehen dies hingegen als Klientelismus:

> „*In many cases politicians give public funds to churches and in exchange the priests support them in electoral campaigns. Often you see the construction companies who build the churches owned by people who are very close to the politicians.*"[602]

Die enge Zusammenarbeit zwischen Politik und Kirche während Wahlen wird zwar auch vom Minister für Religionsangelegenheiten Victor Opaschi negativ beurteilt.[603] Der Unterstützung des Kathedralbaus sei jedoch legitim, da diese die „nationale Würde" Rumäniens symbolisiere (Adrian-Nicolae Lemeni, Staatssekretär für religiöse Angelegenheiten).[604] Andere Beobachter sehen die Bauwelle als oktroyierte „Kolonisierung", Eingriff in die Glaubensfreiheit gegenüber Andersgläubigen sowie Zeichen der fehlenden Trennung von Staat und Kirche.[605]

Darüber hinaus kommt es regelmäßig – wie ein NGO-Bericht feststellt – zum Ausschluss nichtorthodoxer Würdenträger bei offiziellen Anlässen, problematischen Genehmigungsprozessen bei Bauvorhaben für nichtorthodoxe Kirchen und einem Beinahe-Stillstand der Restitution von Kircheneigentum.[606] Nach rumänischem Recht gelten diese als soziale Nichtregierungs-Einrichtungen[607], die u. a. der Unterstützung lokaler Gemeinschaften dienen. Die Zentralregierung, in Person des Finanzministers, stützte dieses Vorgehen, da die Kirchen keine anderen Finanzierungsquellen für ihre Aktivitäten besäßen.[608] Die beschriebenen Vorgänge machen die ROK „zu einem der bedeutendsten Akteure hinter den Kulissen der rumänischen Politik"[609].

5.3.2 Meinungsäußerungsfreiheit

Die Regelungen zur Meinungsfreiheit in der RV haben nur einen indirekten Minderheitenbezug. So garantiert diese u. a. die „Freiheit der Äußerung von Gedanken, Meinungen [und] Überzeugungen" (Art. 30 Abs. 1 RV). Gleichzeitig sind jede Diskriminierung bzw. Anstiftung zu „nationalem, rassischen […] oder religiösem Hass" und auch jedweder

601 Vgl. Dunlop (2013); Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 20.
602 Vgl. Aussage des Aktivisten Remus Cernea, zitiert nach Dunlop (2013).
603 Vgl. Dunlop (2013).
604 Vgl. Hummitzsch (2011).
605 Vgl. Andreescu, Liviu (2005): The Construction of Places of Worship after 1989 and Its Impact on Secularism and Freedom of Conscience, Solidarity for Freedom of Conscience, Bucharest, S. 20 f. zitiert nach Stan u. Turcescu (2006), S. 1122.
606 Vgl. Kirche in Not International (2014). Letzterer Aspekt muss allerdings auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass eine Restitution des (konfessionsübergreifend) sehr ausgedehnten Eigentums in Kirchenbesitz zu umfassenden Änderungen der Besitzverhältnisse in ganz Siebenbürgen führen würde, vgl. Conovici (2013), S. 149.
607 Der Status der Religionsgemeinschaften bleibt unklar, da diese als Organisationen der Zivilgesellschaft gelten, gleichzeitig aber auch als vage Zwischenkategorie zwischen Staat und Gesellschaft; vgl. Conovici (2013), S. 147.
608 Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 20.
609 Vgl. Andreescu (2007), S. 479.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004122

„territorialer Separatismus“ (Art. 30 Abs. 7 RV) verboten.[610] Wie Kapitel 4 gezeigt hat, wird diese Formel gerade in der politischen Diskussion häufig gegen Autonomieforderungen ins Feld geführt.

5.3.3 Sprachgebrauch in Rechtsangelegenheiten und bei Behörden

Art. 13 RV bestimmt Rumänisch zur offiziellen Sprache Rumäniens.[611] Das Recht auf den Gebrauch der Muttersprache im Privaten bzw. im Verkehr mit den öffentlichen Behörden, wie etwa bei Verwaltungen und Gerichten, wird nach herrschender Meinung durch das Recht auf Identität (Art. 6) mit abgedeckt. Rechte bezüglich der Verwendung von Minderheitensprachen sind somit in keinem einheitlichen Gesetz geregelt. Neben der Verfassung und dem Unterrichtsgesetz finden sich entsprechende Regelungen hierzu im Gerichtsverfassungsgesetz, im Gesetz über die lokale öffentliche Verwaltung sowie der Straf- und Zivilprozessordnung.[612]

Im Bereich der *Verwaltung* kann nach Art. 120 Abs. 2 RV in territorialen Verwaltungseinheiten mit bedeutendem Anteil an Minderheitenangehörigen im schriftlichen wie mündlichen Verkehr mit der lokalen bzw. dezentralisierten öffentlichen Verwaltung die jeweilige Minderheitensprache verwendet werden.[613] Das Gesetz über die lokale öffentliche Verwaltung (VG) Nr. 215 von 2001 präzisiert u. a. die Angabe des „bedeutenden Anteils“ mit einem Wert von mindestens 20 %. In betreffenden Verwaltungseinheiten können bzw. sollen demnach u. a.

- Beschlüsse regelmäßig in der Minderheitensprache veröffentlicht werden, wobei einzelne auch auf Anfrage kommuniziert werden können (Art. 51 VG);
- Angehörige der Minderheiten mit den lokalen Behörden in ihrer Muttersprache mündlich oder schriftlich kommunizieren (Art. 90 Abs. 2 VG);
- bei Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit Personen, die der Minderheitensprache mächtig sind, eingesetzt werden (Art. 90 Abs. 3 VG);
- die Darstellung von Ortsnamen, Bezeichnungen der Institutionen und öffentliche Ankündigungen auch in der Minderheitensprache bereitgestellt werden (Art. 90 Abs. 4 VG).

Außerdem kann in Gemeinderäten, in denen die Minderheit mindestens ein Drittel der Ratsmitglieder stellt, auch deren Muttersprache in der Ratssitzung verwendet werden. Hierfür wäre vom Gemeindeleiter ein Übersetzer zu bestimmen, wobei die Sitzungsdokumente dennoch auf Rumänisch zu verfassen sind (Art. 43 Abs. 3 VG).[614] Im Gegensatz zu Regelungen wie etwa der zweisprachigen Bezeichnung von Ortsschildern ist

[610] Vgl. Rumänisches Parlament (2003c).
[611] Vgl. Rumänisches Parlament (2003a).
[612] Vgl. Rusu (2007), S. 75.
[613] Vgl. Rumänisches Parlament (2003d).
[614] Vgl. Minority Electronic Resources (2014); für eine genauerer Auflistung der Bestimmungen s. Ungarischer Nationalrat Siebenbürgens (2016), S. 23 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004123

die Einstellung mehrsprachigen Personals zur Umsetzung der Normen i. d. R. finanziell aufwendiger und nicht kurzfristig umsetzbar. Die zweisprachigen Bezeichnungen und Bekanntmachungen waren ein häufiges Streitthema zwischen lokalen Behörden und Minderheiten.[615]

Obwohl Gerichtsverfahren prinzipiell in Rumänisch zu halten sind (Art. 128 Abs. 1)[616], finden sich bezüglich des Sprachgebrauchs im Rechtsbereich dennoch abweichende Regelungen. In Strafangelegenheiten sollen festgenommene Personen umgehend in einer ihnen verständlichen Sprache über den Grund der Festnahme bzw. die Anschuldigungen informiert werden (Art. 23 Abs. 8 RV).[617] Angehörige einer Minderheit haben ferner das Recht, vor Gericht ihre Muttersprache zu verwenden (Art. 128 Abs. 2). Sinngemäß können hierzu Dolmetscher bzw. Übersetzer hinzugezogen werden, jedoch unter der Einschränkung, dass hierdurch eine angemessene Rechtspflege gewahrt bleibt und keine außerordentlichen Kosten „für die Interessenten“ entstehen (Art. 128 Abs. 3).[618] Zwar wird hierdurch der Minderheitenschutz eingeschränkt, wie Tontsch feststellt. Mangels sprachkundiger Richter und der damit zusammenhängen problematischen Zuordnung geeigneter Richtern erscheint die Regelung jedoch als vertretbar.[619] Die Bestimmungen der Art. 120 sowie Art. 128 Abs. 1 u. 2 RV wurden im Zuge der Verfassungsänderung 2003 in direktem Bezug zum EU-Beitritt Rumäniens in den Rechtekatalog aufgenommen wurden.[620]

5.3.4 Wahlrecht

Speziell die Minderheiten betreffende Regelungen im Wahlrecht finden sich in Art. 62 Abs. 2 der RV. Nach einem Quotensystem erhalten Minderheiten, die bei Wahlen nicht in das Abgeordnetenhaus des Parlaments einziehen können, jeweils einen Sitz entsprechend den Detailregelungen des Wahlgesetzes.[621] 2004 und 2008 wurde das Quotensystem teilweise abgeändert bzw. der Zugang eingeschränkt, jedoch sind aktuell 19 Minderheiten durch reservierte Sitze im Parlament vertreten. Die Bewertung des rumänischen Quotensystems gehen auseinander: Während auf der einen Seite etwa die überproportionale Mitwirkungsmöglichkeit hervorgehoben wird, werden auf der anderen Seite Missstände kritisiert, wie etwa die politische Instrumentalisierung der reservierten Plätze durch Strohmänner bzw. die Vertretung nicht existierender Minderheiten.[622] In der Praxis handelt

[615] Vgl. Rusu (2007), S. 76. Die ungarische Minderheit hatte einen Anteil von 10 % vorgeschlagen (vgl. Andreescu, 2000). Zwar macht die Festsetzung bei 20 % unter finanziellen Gesichtspunkten Sinn. Viele Minderheiten sind jedoch, aufgrund ihrer demographischen Größe bzw. zerstreuten Siedlungsverteilung vom Genuss der genannten Rechte ausgeschlossen, vgl. a. a. O., S. 75
[616] Vgl. Rumänisches Parlament (2003d).
[617] Vgl. Rumänisches Parlament (2003c).
[618] Vgl. Rumänisches Parlament (2003d).
[619] Vgl. Tontsch (1995), S. 155.
[620] Vgl. Constantin (2007), S. 88.
[621] Vgl. Rumänisches Parlament (2003d).
[622] Vgl. Salat u. Székely (2014), S. 3 ff.; s. hier auch eine Übersicht zu Forschungsliteratur zum Quotensystem sowie Details zu dessen kontroversen Bewertung: für positive Aspekte z. B. bei

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004124

es sich meist nur um virtuell existierende Ethnien, deren Angehörige längst assimiliert sind.[623] Die eigentlich als positiv zu wertende Regelung wird missbraucht und ihr eigentlicher Zweck, die Stärkung unterrepräsentierten Minderheiten, konterkariert.

Hinsichtlich der ungarischen Minderheit ist die Regelung der reservierten Sitze auf Landesebene aktuell nur von marginaler Bedeutung. Durch die relative Größe der größten ungarischen Minderheitenpartei UMDR konnte diese bislang auf regulärem Wege nicht nur in die Parlamente zwischen 1996 und 2012 einziehen, sondern sich auch an den jeweiligen Koalitionsregierungen beteiligen.[624] Auf politischer Ebene kann – jedenfalls numerisch – von einer vorzeigbaren Teilhabe der ungarischen Minderheit am politischen Leben Rumäniens gesprochen werden: Nach der Parlamentswahl 2012 etwa repräsentierten auf Landesebene 18 Abgeordnete und neun Senatoren die ungarische Minderheit. Auf Lokalebene hingegen stellten die ungarischen Minderheitenparteien UDMR, PCM und PPMT insgesamt zwei Bezirksratsvorsitzende, 102 Bezirksräte, 212 Bürgermeister und 2741 Gemeinderäte.[625] Bei den Lokalwahlen 2016 konnte die ungarische Minderheit die Zahl der Bürgermeister stabil halten (196 UDMR; 15 PCM, 7 unabhängig).[626]

Auf Lokalebene wurden durch das Gesetz Nr. 367/2004 zur Wahl der Behörden der öffentlichen Verwaltung und Nr. 373/2004 zur Wahl der Abgeordnetenkammer und des Senats strengere Zugangsvoraussetzungen eingeführt.[627] Obwohl die Maßnahmen als negativ für die Teilnahme der Minderheiten gewertet werden können, stimmte die UMDR für das Gesetz. Constantin sieht dies in der zunehmenden innerethnischen Konkurrenz der ungarischen Sammelpartei begründet, die sich damit dieser entgegenstemmen wollte.[628]

5.3.5 Sprache und Unterricht

Einer der Kernbereiche des Minderheitenschutzes ist die Bildung. Art. 32 Abs. 3 RV garantiert Angehörigen von Minderheiten das Recht auf Unterricht in ihrer Muttersprache sowie auf das Erlernen dieser. Weitere Details sollen im entsprechenden Gesetz getroffen werden.[629] Nachdem dem ersten, sehr negativen Bericht einer Präsidialkommission zum Zustand des rumänischen Bildungssystems von 2007[630] wurde von dieser ein „Nationaler Pakt zur Bildung“ initiiert. Unter breiter Beteiligung interessierter Gruppen – so etwa aller Parlamentsparteien, der Rumänischen Akademie, Wirtschaftsverbänden,

---

Protsyk (2010) und kritische z. B. bei Alionescu (2004), Székely (2014), King u. Marian (2012) und Carstocea (2013).

623 Vgl. Roth (2007), S. 148.
624 Vgl. Dácz (2014), S. 13.
625 Vgl. Europarat (2013), S. 25.
626 Vgl. FUEN (2016a).
627 Nach den Vorgaben müssen Minderheitenparteien u. a. für die Wahlzulassung rechtlich angemeldet sein und ihre Mitgliedsliste im zentralen Wahlbüro vorlegen. Mitglieder müssen zudem mind. 15 % der Gesamtzahl der betreffenden Minderheit darstellen, vgl. Constantin (2007), S. 88.
628 Vgl. Constantin (2007), S. 88.
629 Vgl. Rumänisches Parlament (2003c).
630 Vgl. PCAPER (2007).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004125

Studentenorganisationen, Elternvereinigungen und weiterer Regierungsbehörden – sollte basierend auf den Vorschlägen des Berichts 2008 ein strategischer Maßnahmenkatalog entwickeln werden. In der Folge wurde 2011 das Gesetz Nr. 1/2011 zum Nationalen Unterricht[631] (im Folgenden UG) verabschiedet, das die meisten Vorschläge beinhaltete.[632]

Nach einem Überblick über die wichtigsten den Minderheitenschutz betreffenden Bestimmungen der 365 Artikel des Gesetzes werden diese – aufgrund der hohen Bedeutung des Sprachgebrauchs – im Anschluss hinsichtlich ihrer Konformität mit EU-Standards beleuchtet. Das Gesetz umfasst u. a. folgende Regelungen[633]:

- Das UG zählt u. a. als eines der Hauptziele die Stimulierung des interkulturellen Dialogs, von Toleranz und Respekt der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf (Art. 4 UG). Das rumänische Bildungssystem strebt etwa die freie, umfängliche und harmonische Entwicklung menschlicher Individualität, die aktive Teilhabe der Bürger an der Gesellschaft sowie soziale Inklusion und Anstellung im Arbeitsmarkt an (Art. 2 Abs. 3 u. 4. UG). Ferner sind u. a. die Prinzipien Dezentralisierung, soziale Inklusion, die Mitwirkung von Eltern bzw. direkt involvierter Akteure prägend für das System (Art. 3 Abs. e, o, q u. t UG).
- Staatlicherseits soll die Entwicklung jeglicher Identität aller rumänischen Bürger sowie der interkulturelle Dialog gefördert sowie das Recht von Minderheitenangehörigen garantiert werden, ihre ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität zu behalten, entwickeln und auszudrücken (Art. 3 Abs. g u. i UG).
- Unterrichtssprachen sind Rumänisch, die Sprachen der nationalen Minderheiten und internationale Sprachen. Obwohl das Rumänische in Organisation und Lehre maßgebend sowie Pflichtfach ist, können Schüler auch in der Muttersprache ihrer nationalen Minderheit unterrichtet werden (Art. 10 Abs. 1-3 UG).
- Die Zulassung von Unterrichtsmaterialen wie etwa Textbüchern obliegt dem Ministerium für Bildung, Forschung, Jugend und Sport (im Folgenden MBFJS), das auch die Lehrpläne freigeben muss. Lehrer können jedoch selbst bestimmen, welche Bücher sie verwenden möchten. Textbücher für Rumänisch bzw. die Minderheitensprachen werden kostenlos gestellt (Art. 69 UG).
- In der voruniversitären Bildung haben Minderheiten auf allen Unterrichtsstufen die Möglichkeit, in ihrer Muttersprache zu lernen oder in dieser unterrichtet zu werden. Auf Anfrage und abhängig von den örtlichen Gegebenheiten können hierfür ferner entsprechende Unterrichtsmöglichkeiten geschaffen werden (Art. 45, Abs. 2 u. 4 UG).

631 Vgl. Rumänisches Parlament (2011).
632 Vgl. ERAWATCH (2015).
633 Die folgende Zusammenfassung basiert auf der detaillierten Ausarbeitung von Constantin (2013a), S. 598-617 des rumänischen Originaltextes; zum Gesetz selbst s. Rumänisches Parlament (2011a).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004126

- Minderheiten sind berechtigt, in den Gremien der Bildungseinrichtungen, Aufsichtsbehörden und ähnlichen Einrichtungen repräsentiert zu sein, proportional zur Klassenzahl und entsprechend der fachlichen Eignung (Art. 97 Abs. 1 UG).
- Schülern, denen aufgrund ihres Wohnorts der Besuch einer Schule in der Muttersprache nicht möglich ist, sollen alle Kosten ersetzt werden, die durch den Besuch der nächstgelegenen Schule mit muttersprachlichem Unterricht entstehen (Art. 45 Abs. 7 u. 17 UG).
- Lehrkräfte, die in Minderheitensprache unterrichten, müssen ihre Kenntnisse in der Sprache nachweisen und können gegebenenfalls eine Fortbildung beantragen (Art. 45 Abs. 11, 14 u. 15 UG).
- In voruniversitären Schulen mit Ausbildung in Minderheitensprache werden alle Fächer in der Muttersprache unterrichtet. Einzige Ausnahme bildet das Fach „Rumänische Sprache und Literatur“, das nach spezifischen Lehrplänen und basierend auf für die jeweilige Minderheit entworfene Literatur unterrichtet wird (Art. 46 Abs. 11 UG).
- Nach selbigem Artikel sollen an diesen Einrichtungen die Fächer „Geschichte“ und „Geographie Rumäniens“ in den Muttersprachen unterrichtet werden, dies allerdings nach Lehrstoff und Fachbüchern identisch mit Fächern, die in rumänischer Sprache unterrichtet werden, sowie mit der Auflage, auch die typische rumänische Ortsbezeichnung zu lernen.
- Hauptschulen in Minderheitensprachen sollten zudem das Fach „Geschichte und Traditionen“ bestimmter Minderheiten auch in der Muttersprache lehren, wobei das MBFJS zwar über Lehrstoff und -materialien entscheidet (Art. 46 Abs. 8-10 UG), aber gleichermaßen für die Bereitstellung der Lehrmaterialien für die in der Muttersprache durchgeführten Fächer zu sorgen hat (Art. 45 Abs. 12 u. 13 UG).
- Nicht zuletzt sind Fachkräfte angewiesen, Schülern, die nicht in Einrichtungen ihrer Muttersprache unterrichtet werden, diese auf Antrag im Rahmen des Lehrplans in Muttersprache, Literatur, Geschichte und Traditionen der betreffenden Minderheit zu unterrichten. Die Inhalte werden dabei durch Fachexperten der betreffenden Minderheit erstellt und vom MBFJS bewilligt (Art. 46 Abs. 6 u. 7 UG).
- Auf Universitätsebene wird Minderheitenunterricht in Einrichtungen mit muttersprachlichen Fakultäten, Fächern und Studienprogrammen, multikulturellen bzw. sprachlichen Einrichtungen, Gruppen, Abteilungen etc. ermöglicht (Art. 135 UG).

Durch die Ratifizierung des RSNM hat sich Rumänien gegenüber Angehörigen von Minderheiten zu deren rechtlichen Gleichstellung, Erhaltung der Identität, Teilhabe und Förderung interkulturellen Dialogs verpflichtet.[634] Solchermaßen kann das RSNM, neben

[634] Vgl. Constantin (2013a), S. 617 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004127

anderen Quellen, auch als ein Maßstab zur Bewertung genommen werden.[635] Im Folgenden soll dies, wo möglich im Hinblick auf die ungarische Minderheit, geschehen.

Positiv wäre z. B. der Bereich der rechtlichen Gleichstellung zu bewerten: Das UG betont hierzu an mehreren Stellen, dass Maßnahmen zum Schutze der Gleichheit von Minderheitsangehörigen keine Form der Diskriminierung darstellen. Hinsichtlich des Schutzes der Identität der Minderheit erfüllt das UG überdies eine Kernforderung der ungarischen Minderheitenparteien, nämlich die neue Möglichkeit des ausschließlichen einsprachigen Unterrichts – also Rumänisch *oder* einer Minderheitensprache – in der gesamten voruniversitären Bildung im Gegensatz zur bisherigen bilingualen Variante.[636]

Als negativ können hingegen die Schwierigkeiten um die Einrichtung einer medizinischen Abteilung in ungarischer Sprache an der Universität von Tirgu Mures betrachtet werden (MUM). Schließlich stellt gerade die Möglichkeit des Hochstuhlstudiums in Minderheitensprachen eine Voraussetzung für deren langfristige Existenz dar.[637] Die UG-konforme Umsetzung der Ausbildung in der Muttersprache wurde letztendlich 2016 durch den Obersten Gerichtshof abgelehnt.[638]

Die Teilhabe der Minderheiten betreffend baut das UG auf eine Abkehr von einem stark zentralisierten Bildungssystem hin zur – für die Minderheit positiven – Übertragung von Kompetenzen an die Lokalebene. Die effektive Implementierung und Wirkung des Gesetzes bleibt abzuwarten.[639] Schließich gab es auch schon bei der Umsetzung der Bestimmungen vor der Reform Schwierigkeiten, etwa in Form der Verfügbarkeit von Lernmaterialien in den Minderheitensprachen.[640]

Die Bedeutung der Förderung interkulturellen Dialogs durch interkulturelle wie multikulturelle Bildung[641] wird auch international betont. So betreffen, der RSNM-Gutachterkommission nach, die Verpflichtungen der Staaten nach Art. 12 Abs. 1 RSNM die Bildungsmöglichkeiten

---

635 Die Bewertung bezieht sich hier, soweit nicht anders angemerkt, nur auf den Wortlaut des Gesetzes und nicht auf die bei Anfertigung dieser Arbeit nicht gänzlich überprüfbare Umsetzung.

636 Vgl. Constantin, S. 618 ff.: Die monolinguale Lösung des UG birgt auch Umsetzungsprobleme, z. B. bei der Übersetzung von Unterrichtsmaterialien, dem Vorhandensein ausreichender Fachkräfte sowie durch den reduzierten Austausch zwischen Mehrheit und Minderheit, vgl. hierzu ebd.

637 Vgl. Europarat (2012), S. 30; zum Hintergrund: 1963 waren von 88 Studenten noch 81 ethnisch ungarisch, 1994 hingegen von 240 nur noch 28 (vgl. Kitekintö, 2012). Die rein ungarische Vereinigung zur medizinischen Ausbildung der Universität (Marosvásárhelyi Orvosi és Gyógyszerészeti Egyetem/MOGYE) wurde 1945 gegründet, aber 1962 auf Geheiß der kommunistischen Regierung durch Einrichtung einer rumänischsprachigen Ausbildung bilingual. Praktische Übungen sollten zudem ausschließlich auf Rumänisch stattfinden. Trotz der Weisung des neuen UG bzgl. der Wiederherstellung der Autonomie der ungarischen Abteilung wurde dies aufgrund des Widerstands der mehrheitlich rumänischen Kollegiums bislang nicht durchgesetzt (vgl. dailynewshungary.com, 2015; Krónika Online, 2017).

638 Vgl. Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2016a).

639 Vgl. Constantin (2013a), S. 626 ff.; für konkrete Beispiele s. ebd.

640 Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 23.

641 Zum Unterschied: "*Multicultural education involves educational policies and practices which meet the separate educational needs of groups in society belonging to different cultural traditions, while intercultural education involves educational policies and practices whereby persons belonging to different cultures, whether in a majority or minority position, learn to interact constructively with each other.*", s. Vereinte Nationen (2005), S. 15, Punkt 66.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004128

beider Seiten, also der Minderheiten *und* Mehrheiten.[642] Nicht zuletzt sollte gerade Mehrheitsgesellschaften der Zugang zu Minderheitensprachen und -kulturen ermöglicht werden, um Austausch zu fördern und Konflikte in multiethnischen Gesellschaften zu vermeiden.[643] Rumänien hat jedoch, so Constantin, keine Tradition der interkulturellen Bildung und Förderung kultureller Diversität, mithin fehlte dem Bildungssystem bis zur Reform sogar jeglicher Verweis auf die Minderheiten. Auch die Reform bringt hier kaum Veränderung: Obwohl gemäß dem UG der Staat zwar den interkulturellen Dialog fördert (Art. 3, Abs. g u. i), findet sich weder ein Verweis auf kulturelle Diversität noch eine konkrete Regelung hierzu. Zwar können die Bildungsbedürfnisse der Minderheiten als zufriedenstellend erfüllt erachtet werden. Eine, wie angestrebt, umfassende und proaktive Förderung der Auseinandersetzung der Mehrheit mit der Sprache, Kultur, Geschichte, Traditionen der Minderheit[644] ist jedoch nicht vorgesehen. Die Reform des UG verpasst hier die Chance, Impuls und Nukleus interkulturellen Dialogs zu sein bzw. Diversität zu fördern.[645] Vorstellbar wäre etwa, dass auch rumänischen Schülern in mehrheitlich von einer Minderheit bewohnten Gebieten – wie dies etwa im Szeklerland der Fall ist – den Minderheitensprachunterricht optional zu ermöglichen: Bislang vom Staat nicht gefördert, könnten die lokalen Behörden hier ihre neuen Einflussmöglichkeit nutzen, um Raum für gegenseitigen Dialog durch Wissensvermittlung zu schaffen.[646] Die Gutachterkommission zum RSNM geht hier noch weiter, indem sie die nur optionale Belegung multikultureller Fächer kritisiert sowie die Beschränkung dieser Möglichkeit auf Gymnasien und Realschulen. Ein ethnisch getrennter Unterricht biete zudem weniger Gelegenheit für Kontakte zwischen Kindern der Minderheiten und Mehrheit. Doch wäre es gerade wichtig in allen Bereichen und Stufen der Bildung Kontakte zwischen allen Gruppen eines Landes zu schaffen.[647]

Das UG von 2011 erfüllt nicht nur wesentliche Forderungen der ungarischen Minderheit[648], sondern nimmt auch wichtige Normierungen und Garantien für den Minderheitenschutz auf, so etwa im Bereich des Sprachgebrauchs und -unterrichts, in der Vermittlung eigener Geschichte und Kultur oder bezüglich Mitwirkungsmöglichkeiten. Hinsichtlich der inhomogenen Siedlungsverteilung der ungarischen Ethnie ist es allerdings ambivalent zu beurteilen, nämlich vorteilhaft für die kompakten östlichen Siedlungsgebiete, unvorteilhaft hingegen in den restlichen, eher zerstreuten. Generell problematisch erscheinen ferner der

642 Vgl. Europarat (2006), S. 15.
643 Vgl. Vereinte Nationen (2005), S. 16, Punkt 67.
644 Vgl. Vereinte Nationen (2005), S. 16, Punkt 67.
645 Vgl. Constantin (2013a), S. 624 ff.
646 Vgl. Constantin (2013a), S. 614 f.
647 Vgl. Europarat (2012), S. 27, Punkt 148 u. S. 27, Punkt 167.
648 Balkaninsight (2011).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004129

interkulturelle Austausch, der Mangel an sprachlich geeigneten Fachkräften zur Umsetzung der Regelungen sowie der politische Widerstand gegen das Gesetz.[649]

Das UG wurde u. a. wegen seiner minderheitenfreundlichen Regelungen von rumänischen Abgeordneten der Sozial-Liberalen Union (SLU) angegriffen und mit der Begründung der „Etablierung eines Regimes positiver Diskriminierung [sowie der] Anerkennung eines Kollektivrechts nationaler Minderheiten“[650] Verfassungsbeschwerde eingelegt. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts zeigt dabei eine interessante, neue Facette des rechtlichen Umgangs mit Minderheiten in Rumänien: Das Urteil geht nicht nur speziell auf die Minderheitenrechtsthematik ein, sondern stellt auch – unter Einbeziehung internationaler Rechtsprechung und Forschung – fest, dass der Staat gegenüber den Minderheiten verpflichtet sei, von Assimilierungsmaßnahmen Abstand zu nehmen und die Erhaltung und Entwicklung ihrer Identität zu fördern. Hierzu könnten auch „positive Maßnahmen“[651] nötig sein. In einem Sondervotum kritisierten drei Richter hingegen, die über den Urteilsgegenstand hinausgehende Entscheidung des Gerichts bereite den Boden für eine andere Behandlung der Minderheiten in Rumänien. Dies laufe aber dem „Geist der demokratischen Traditionen des rumänischen Volks und de[n] Ideale[n] der Revolution von 1989, Werten garantiert durch die Regelungen des Art. 1 Abs. 3 der Verfassung“[652] zuwider. Eine mögliche Deutung des Sondervotums bietet Constantin:

> „*It is possible that the intention of the three judges was to send a warning signal regarding the incompatibility between the existing constitutional order and the declared goal of ethnic Hungarian politicians from Romania to establish a system of territorial autonomy in Szeklerland. It cannot be ruled out that the authors of the dissenting opinion see the minority provisions of the new law on education as another step within a broader strategy which aims at a major constitutional change.*“[653]

5.3.6 Sonstige Schutzmaßnahmen und Rechte

Neben dem oben genannten Schutzrahmen für Minderheiten betreffen sonstige Maßnahmen und Rechte insbesondere die Bereiche Medien und Kultur, institutionelle Regelungen und die Restitution im Kommunismus enteigneten Besitzes.

5.3.6.1 Medien und Kultur

Die Möglichkeit der Entfaltung der Identität der ungarischen Minderheit scheint durch ein ausreichendes Angebot an entsprechenden Medien und kulturelle Institutionen

[649] Vgl. Constantin (2013a), S. 643 ff.
[650] Vgl. Constantin (2013a), S. 630 ff.; für eine Zusammenfassung der Klagegründe s. European Equality Law Network (2011), S. 2.
[651] Vgl. Rumänisches Verfassungsgericht: Entscheidung Nr. 2/2011, S. 13, zitiert nach Constantin (2013a), S. 631 ff.
[652] Vgl. Rumänisches Verfassungsgericht: Entscheidung Nr. 2/2011, S. 20, zitiert nach Constantin (2013a), S. 631 ff.
[653] Constantin (2013a), S. 632.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004130

gewährleistet: Das rumänische öffentlich-rechtliche Fernsehen bietet sein Programm mehrere Stunden pro Woche auf Ungarisch an neben einem weiteren Angebot an ungarischem Programm durch Lokalstudios. Überdies sendet das Staatsradio täglich eine Stunde auf Ungarisch, Regionalstudios vier Stunden aus den Zentren Siebenbürgens. Unter der Minderheit ist daneben auch das öffentlich-rechtliche Radio aus Ungarn beliebt. Zudem existiert eine abwechslungsreiche, ungarische Rundfunklandschaft vor allem in Städten mit ungarischer Mehrheit. Die ungarischen Medien in Rumänien erhalten vergleichsweise die geringste staatliche Finanzunterstützung aller Regionen mit ungarischer Minderheit in den Nachbarländern Ungarns. Ein großer Anteil von ihnen ist privat organisiert, wobei unter 65 Publikationen mit Tages-, Wochen- und Monatszeitungen Lokalprodukte den größten Anklang finden.[654] Zusätzlich kann die Minderheit auch auf ein etabliertes Angebot an ungarischsprachigen Online-Medien[655] sowie ein breites Netz an eigenen, kulturellen Einrichtungen zurückgreifen, darunter Theater, Museen und Verlage.[656]

5.3.6.2 Institutionelle Regelungen

Im Bereich des Schutzes vor Diskriminierung, insbesondere bzgl. von Minderheiten, hat Rumänien umfassende Regelungen und Maßnahmen eingeführt. Auf rechtlicher Seite sind die Anordnung Nr. 137/2000 zur Prävention und Bestrafung jeglicher Diskriminierung und Verhaltensnormen für öffentliche Angestellte von 2004 zu nennen. Zusätzlich soll mit der Strafrechtsreform von 2009 auch jeglicher rassischer, ethnischer, nationaler, sprachlicher oder religiöser Hass als strafverschärfender Umstand gewertet und sanktioniert werden.[657] Darüber hinaus wurden seit 2000 einige Institutionen geschaffen, deren Schutz und Aktivitäten nach Mungiu-Pippidi und Poiana jedoch insgesamt bislang eher intransparent erscheinen[658]:

2000 wurde der unabhängige **Nationalrat gegen Diskriminierung** eingerichtet. Auf Eingabe von Individualpersonen, deren Rechtsvertretern oder aber auf eigene Initiative verfolgt dieser Diskriminierungsvergehen (u. a. gegen Minderheiten) und spricht eigene Empfehlungen zu deren Vermeidung aus.[659] Der Rat kann zudem vermittelnd wirken, Fälle an die Justiz weiterleiten und Busgelder bis zu 2000 Euro wegen diskriminierenden Handlungen verhängen.[660]

Eine ähnliche Funktion soll die **Institution des Ombudsmanns** (Anwalt des Volkes) erfüllen. Seit 1991 soll dieser allen rumänischen Bürgern eine weitere Möglichkeit bieten, etwaige

[654] Vgl. Magyari (2003), S. 189 f.
[655] Vgl. Brubaker et al. (2006), S. 291.
[656] Vgl. Rusu (2007), S. 70 f.; s. a. Kapitel 5.1.
[657] Vgl. Europarat (2012), S. 6.
[658] Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 30.
[659] Vgl. Europarat (2012), S. 6, 13.
[660] Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 30; 2010 erfolgte dies etwa gegen den rumänischen Sportbotschafter Ilie Nastase. Dieser hatte vorgeschlagen, Roma aus Westeuropa zurückzuführen und im mehrheitlich ethnisch ungarischen Bezirk Harghita anzusiedeln; vgl. ebd.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.1.004131

Einschränkungen der eigenen Rechte und Freiheiten – also auch die von Angehörigen einer Minderheit – vor lokalen oder zentralen Behörden zu verteidigen. Er kann als quasi „rechtlicher Mediator“ zwischen Bürger und Administration wirken, gegebenenfalls rechtliche Änderungen vorschlagen, aber auch Gesetze auf Verfassungsmäßigkeit prüfen lassen.[661] Laut einer – nicht auf Minderheitenanfragen fokussierten – Studie wird die Arbeit der Einrichtung positiv bewertet, sowohl hinsichtlich Zugang, Bereitschaft zur Unterstützung und Kooperation als auch generell hinsichtlich positiver Erfahrungen. Negativ wird hingegen bewertet, dass dessen Rolle generell unbekannt bzw. unklar ist und mehr reaktiver denn proaktiver Natur ist.[662]

Zu nennen ist schließlich auch die **Abteilung für interethnische Beziehungen** (DRI) [663] zur Behandlung von Fragen der Minderheiten, der Förderung des interkulturellen Dialogs und der Schaffung von Toleranz und Respekt von Diversität. Zudem wurden im Parlament Minderheitengruppen eingerichtet sowie ein Rat der nationalen Minderheiten und das Institut zur Erforschung nationaler Minderheiten geschaffen.[664] Die recht unbekannte Einrichtung der DRI kümmert sich vornehmlich um die Koordinierung des Minderheitenrats[665], initiiert und entwickelt Projekte zur Stärkung einer ethnischer Diversität, betätigt sich im Kampf gegen Rassismus bzw. Xenophobie und unterstützt dementsprechende NGOs.[666]

5.3.6.3 Restitution

Eine Randthematik betrifft die Restitution von im Kommunismus unrechtmäßig enteigneten Eigentums. Da bei den ab 1948 einsetzenden Enteignungen neben den Angehörigen der jüdischen und deutschen Minderheit auch die ungarische als „Staatsfeind“ stark betroffen war[667] und dies für den finanziellen wie kulturellen Rückhalt der Minderheit eine Rolle spielt, soll dies hier auch betrachtet werden. Wegen ihrer bereits erwähnten kulturellen Bedeutung wird den kirchliche Einrichtungen betreffenden Fällen dabei besondere Beachtung geschenkt.

Der Restitutionsprozess in Rumänien wurde mit dem Restitutionsgesetz Nr. 18/1991 eingeleitet, das seitdem zahlreiche Änderungen und Ergänzungen erfahren hat.[668] Im Gegensatz zu einer rein finanziellen Kompensation war dabei eine Restitution des

---

661 Vgl. Hossu u. Dragos (2013), S. 67 ff.; Europarat (2001), S. 2; Rumänischer Ombudsmann (2015).
662 Vgl. Hossu u. Dragos (2013), S. 78 f.
663 Das DRI ist dem rumänischen Premierminister direkt unterstellt und wird vom für das Generalsekrtariat der Regierung zuständigen Minister koordiniert, vgl. Rumänische Regierung (2018).
664 Vgl. Europarat (2013), S. 2.
665 Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 30.
666 Rumänische Regierung (2004).
667 Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 32.
668 Auf das Gesetz Nr. 18/1991 folgten die Gesetze Nrn. 169/1997, 1/2000, 10/2001, 247/2005, 165/2013, vgl. Demele (2013); nach Schwarz gab es insgesamt 47 Änderungen am ursprünglichen Gesetz; vgl. Schwarz (2013).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004132

betreffenden Besitzes „in natura“ vorgesehen.[669] Erst 2001 wurde, auf Druck der EU, die Grundlage für Restitutionsfälle von zwischen 1945 und 1989 enteignetem Vermögen geschaffen, durch zahlreiche Änderungen allerdings jedoch stark verkompliziert[670] und erst ab 2003 für ausländische Anwärter zugänglich.[671]

Die Fortschritte diesbezüglich werden unterschiedlich aufgefasst: Auf der einen Seite stellt etwa die Gutachterkommission des RSNM[672] eine sehr positive Entwicklung sowie die Einführung beschleunigender Maßnahmen fest. Zu Letzteren werden ein Kompensationsfonds für Antragsteller, deren Rechtsansprüche nicht anders zu lösen sind, sowie Strafen für Behördenmitarbeiter, die die Prozessbearbeitung behindern, genannt. Demzufolge sind seit 2006 etwa ein Viertel der Fälle von insgesamt etwa 2200 geklärt, bei Kircheneigentum gut ein Drittel bei ca. 15.000 Fällen insgesamt. Während laut Kritikern in manchen Fällen die Behörden immer noch die Herausgabe notwendiger Dokumente zur Bearbeitung der Klagen verzögern, seien die Minderheiten mit den Fortschritten im Allgemeinen zufrieden.[673]

Der positiven Bewertung stehen, wie im Falle der Kirchenrestitution oben schon angesprochen wurde, aber auch kritische Berichte entgegen. Diese konstatieren übermäßig komplizierte Verfahren und eine teilweise massive Behinderungen der Antragsteller durch die zuständigen Behörden.[674] Dabei stechen zwei Aspekte besonders hervor: Zum einen scheinen Versuche staatlicher Institutionen auf, schon abgeschlossene Restitutionen anzufechten und rückgängig zu machen. Zum anderen wird in manchen Fällen die gerichtlich angeordnete Rückgabe, nach Aussage eines Juristen, schlichtweg nicht ausgeführt bzw. ziehen sich die Fälle durch wiederholte Nachforderungen von Dokumenten über Jahre hin: „There are no consequences for not executing final decisions of the court. It’s a liability for investors, and dangerous for the state, as it could create chaos.“[675]

Einen prominenten Fall stellt seit 2012 etwa der des im Kommunismus verstaatlichten Mikó Kollegiums in Sfantu Gheorghe dar: Nach der Restitution von 2002 an die reformierte Kirche wurde das renommierte ungarische Gymnasium im Bezirk Covasna 2014 per Gerichtsbeschluss renationalisiert und Mitglieder des Restitutionsausschusses mit Gefängnisstrafen belegt. 2012 organisierten die UDMR und Kirchenaktivisten Proteste mit ca. 25.000 Teilnehmern.[676] Der Fall wurde von ungarischen Minderheitenvertretern 2015 an

669 Vgl. MacDowall (2016).
670 Vgl. SAR (2008), S. 4; zu Problemen des rumänischen Restitutionsprozesses siehe ebd.
671 Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 32; zuvor war die Restitution an die rumänische Staatsbürgerschaft gebunden, ungeachtet der Rechte der unrechtmäßig enteigneten bzw. zum Verkauf gezwungenen Angehörigen nationaler Minderheiten. Selbst die Änderung umfasst immer noch nicht alle Enteignungsarten; vgl. ebd.
672 Zum Monitoring-Prozess s. Kapitel 6.
673 Vgl. Europarat (2012), S. 19.
674 Vgl. Götsch (2013; 2014); Schwarz (2013).
675 Vgl. MacDowall (2016); anzumerken ist hierbei, dass die Fälle nicht auf die ungarische Minderheit beschränkt zu sein scheinen.
676 NGO-Angaben, vgl. Mikó-ügy 13020 (2012); US Außenministerium (2016), S. 11.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.134133

das Komitee für Petitionen des Europäischen Parlaments weitergereicht.[677] 2016 bestätigte das Oberlandesgericht von Brasov die Renationalisierung. Es wird befürchtet, dass basierend darauf nun weitere Rückverstaatlichungen folgen werden.[678] Einem Beobachter zufolge sind derzeit ca. 100 ähnliche Fälle im Gang.[679]

Nicht zuletzt beschäftigt die Schieflage der Restitution in Rumänien auch die europäische Ebene. So verpflichtete 2012 der EGMR, bei dem zu diesem Zeitpunkt 266 rumänische Restitutionsfälle anhängig waren, das Land zu einer tragfähigen Regelung. 2013 waren nach Regierungsangaben alleine im Immobilienbereich von über 200.000 Fällen erst ca. 27.000 abgeschlossen.[680] Tatsächlich war die Restitution unrechtmäßig nationalisierten Kircheneigentums eine Bedingung für den EU-Beitritt Rumäniens. Die EU steht nun in der Kritik, durch ihren nachlassenden Druck nach dem EU-Beitritt des Landes den Restitutionsprozess unterminiert zu haben. Populistischen Politikern hätte dies in die Hände gespielt. Schließlich versucht auch die ungarische Regierung die Forderungen der ungarischen Minderheit zu unterstützen.[681]

5.4 Bewertung im Lichte europäischer Kriterien

Wie eingangs schon erwähnt wurde, ist der rumänische Minderheitenschutz zu großen Teilen dem Einfluss der europäischen Regelwerke geschuldet, zu dem sich Rumänien im Zuge des EU-Beitritts verpflichtet hat. In einem Monitoring-Prozess zum RSNM und ECRI werden von Gutachterkommissionen der Status quo und die Fortschritte, aber auch der Handlungsbedarf hinsichtlich der Implementierung und der Erfolge des betreffenden Unterzeichnerstaates dargelegt. Im Folgenden soll die aktuelle Einschätzung der Situation in Rumänien nach Monitoring-Berichten (RSNM 2012; ECRI 2014) in den Kernbereichen dargestellt werden.[682]

Hinsichtlich des **legislativen wie institutionellen Rahmens** wird das Fehlen eines Minderheitenstatusgesetzes kritisiert, obwohl dieses seit 2005 schon im Parlament diskutiert und von der Venedig-Kommission[683] geprüft wurde. Zwar existiert bereits eine rege Teilhabe in politischen Angelegenheiten, v. a. im Falle der UDMR oder in der Bildung einer Parlamentsgruppe der nationalen Minderheiten.[684] Wie jedoch hervorgehoben wird, würde das Gesetz insbesondere die öffentliche Anerkennung von Minderheitenorganisationen

[677] Vgl. mediatica.ro (2015).
[678] Vgl. origo.hu (2016); Mikó-ügy 13020 (2018).
[679] Vgl. Schmidt (2017).
[680] Vgl. Schwarz (2013); die Zahlen sind nicht minderheitenspezifisch.
[681] Vgl. MacDowall (2016).
[682] Die Einschätzung des Bereichs Bildung sei hier ausgenommen, da schon vorhergehend behandelt; durch die verspätete Eingabe des Berichts durch Rumänien wird hier nur die Bewertung des RSNM-Gremiums mit Stand Oktober 2012 angeführt (die Folgebewertung ist von Februar 2018).
[683] Vgl. Venedig-Kommission (2005).
[684] Vgl. Europarat (2012), S. 5.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004134

vereinfachen, womit diese von Erleichterungen im Wahlrecht profitieren könnten.[685] Dabei würde es nicht nur die Prinzipien der Nichtdiskriminierung festhalten – und damit Minderheitenschutz in bedeutendem Maße fördern – sondern für die Minderheiten auch die Kriterien für deren Repräsentanz auf nationaler Ebene fixieren.[686] Kritisiert wird hier ferner auch die Fünf-Prozent-Hürde für den Zugang von Kandidaten zu Lokalwahlen. Nicht zuletzt sollten Minderheiten – entgegen Art. 7 des Wahlgesetzes Nr. 67/2004 – dieselben Möglichkeiten haben, Vertreter auf Lokalebene zu wählen wie die Mehrheit. Dem Artikel nach haben nur solche Organisationen „Minderheitenstatus", die im Parlament vertreten sind.[687]

Positiv wird hingegen die Einrichtung des **Nationalrats gegen Diskriminierung** gesehen. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass der Erfolg seiner Entscheidungen bislang sehr eingeschränkt ist, es teilweise immer noch zu diskriminierende Aktivitäten kommt und – so Minderheitenvertreter – die Durchsetzung von Maßnahmen begrenzt bzw. Sanktionen teilweise ineffektiv oder nicht angemessen sind.[688] Dem ECRI-Bericht zufolge wurde 2006 die Struktur des Rates durch das Antidiskriminierungsgesetz wesentlich geändert. Von Seiten der Zivilgesellschaft wird dennoch die Politisierung der Leitung, die teilweise mangelnden Kompetenzen der Mitglieder sowie der durch die Finanzkrise bedingte schlechte Mittelausstattung kritisiert.[689]

Ähnlich verhält es sich auch mit der Einrichtung des **Ombudsmanns** als autonome Hauptansprechpartner für die Verteidigung von Bürgerrechten und -freiheiten. Kritisiert wird hier eine geringe Effektivität[690], bedingt durch allgemeine Budget- und Personaleinsparungen, insbesondere bei Fällen mit Minderheitenbezug. Antidiskriminierungsmaßnahmen würden häufig an den Nationalrat für Antidiskriminierung weitergeleitet, obwohl dieser andere Funktionen zu erfüllen habe.[691] Das ECRI-Monitoring würdigt hingegen die starke Steigerung der Anzahl von Anhörungen zwischen 2005 und 2012 sowie die Erweiterung der Kompetenzen des Ombudsmanns nach Gesetz Nr. 35/1997, wobei die Budgetreduzierung während der Finanzkrise negativ gesehen wird.[692]

Die ungarische Minderheit beanstandet die Umsetzung der breit angelegten Antidiskriminierungsgesetzgebung hingegen als mangelhaft bzw. diesbezügliche Strafen als

[685] Vgl. Europarat (2012), S. 6, 10; Minderheiten können NGOs unter der gewöhnlichen Gesetzgebung gründen, allerdings gibt es aktuell keine minderheitenspezifische Prozedur, vgl. auch Europarat (2012), S. 22 f.
[686] Vgl. Europarat (2014), S. 13 f.
[687] Vgl. Europarat (2014), S. 16.
[688] Vgl. Europarat (2012), S. 6, 13.
[689] Vgl. Europarat (2014), S. 22 f.
[690] 2009 wurden über 8000 Eingaben gemacht, aus denen lediglich sechs Empfehlungen resultierten, vgl. Europarat (2012), S. 14.
[691] Vgl. Europarat (2012), S. 14.
[692] Vgl. Europarat (2014), S. 25.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.064135

oftmals unpassend oder ineffektiv.[693] Hinsichtlich der Einrichtung des Ombudsmanns merken die RSNM-Gutachter negativ an, dass dessen Aktivitäten durch Budgetkürzungen nur eingeschränkt funktionieren. 2009 etwa folgten aus über 8000 Einreichungen nur 30 Nachforschungen und sechs Empfehlungen. Der aktive Einsatz für den Minderheitenschutz sei nur eingeschränkt gegeben und würde oft an den Nationalrat gegen Diskriminierung weitergeleitet. Demnach attestieren auch Minderheitenvertreter der Stelle nur eine schwache und ineffiziente Position hinsichtlich der Antidiskriminierung.[694] Ähnliches gilt für den Nationalrat gegen Diskriminierung: Trotz hoher Medienpräsenz einiger Fälle zeige dieser nur eingeschränkt Wirkung. Zurückgeführt wird dies auch hier auf Budgetkürzungen, aber auch eine fehlende systematische Weiterverfolgung durch die Behörden.[695] Nicht zuletzt wird auf die separaten, aber sich ergänzenden Aufgaben der beiden Einrichtungen hingewiesen: Der Rat verfolgt Verletzungen der Diskriminierungsverbots, während sich der Ombudsmann um den Schutz der Menschenrechte im Generellen kümmert.[696]

Während die **Regelungen zur Möglichkeit des Gebrauchs der Muttersprache** vor Gericht durch die Strafprozessordnung gelobt wird, stößt deren Umsetzung bei Lokalbehörden auf Kritik von Minderheitenvertretern: Zum einen sei der Sprachgebrauch in Bezirken mit über 20 % Minderheitenanteil nicht überall gewährleistet, zum anderen werde aus Pragmatismus tatsächlich oft eher das Rumänische verwendet.[697] Wurde hingegen im vorherigen Monitoring-Zyklus noch die ineffektive Durchsetzung und Einbindung der Betroffenen bei der Ortsnamentafelregelung moniert, scheint diese Regelung nach Einschätzung der Kommission durch die Minderheiten mittlerweile nicht mehr beanstandet zu werden.[698]

Die Diskussion um die **Regionalreform** erscheint dem Komitee zwiespältig: Auf der einen Seite wird die Intention eines Effektivitätsgewinns und besserer Dienstleistungen für die Bürger gewürdigt. Auf der anderen Seite wird auf die Gefahr einer Marginalisierung der momentan (noch) bedeutenden Minderheiten in den größeren Einheiten hingewiesen. Minderheitenrechte, die an Schwellenwerte gebunden sind, könnten dann nicht mehr wahrgenommen werden, die Teilnahme an lokalen Angelegenheiten verhindern und die Betroffenen so wesentlich schwächen. Bei der Ausarbeitung und Umsetzung der Pläne sollten daher diese eingebunden werden, damit es zu keiner Beeinträchtigung ihrer Rechte kommt.[699]

Hinsichtlich der **staatlichen Förderung von Minderheiten wurde** in vorherigen Berichten des Gutachtergremiums zu Rumänien auf die mangelnde Aufmerksamkeit für Bedürfnisse der Minderheitenorganisationen hingewiesen sowie auf deren schwache finanzielle

[693] Vgl. Europarat (2012), S. 14.
[694] Vgl. Europarat (2012), S. 14.
[695] Vgl. Europarat (2012), S. 6, 13.
[696] Vgl. Europarat (2012), S. 14.
[697] Vgl. Europarat (2012), S. 25.
[698] Vgl. Europarat (2012), S. 26.
[699] Vgl. Europarat (2012), S. 33.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004136

Förderung und wenig Transparenz bei der Verteilung. Mittlerweile erfreuen sich die Minderheiten der Unterstützung ihrer kulturellen Aktivitäten und können hierfür durch ihre Minderheitenorganisationen beim DRI Fördermittel aus einem eigenen Staatsfonds beantragen. So übernahm etwa das Ministerium für Kultur auch die Restaurierung historischer Gebäude mit Symbolwert für die Identität der Minderheiten.[700]

Im Bereich der **Förderung von interkulturellem Dialog und Toleranz** werden die großen Anstrengungen der Behörden hervorgehoben, Toleranz, Respekt und Diversität in der gesamten Bevölkerung wie unter Politikern und Medien zu verankern. Insbesondere das DRI unterstützt demnach den Dialog zwischen Minderheiten und Mehrheit und organisiert zudem eine jährliche Veranstaltung mit Fokus auf Minderheitenfragen.[701] So würden verstärkt auch die Minderheiten in diesen Prozess einbezogen, etwa durch Seminare, Initiativen, Programme und Kampagnen.[702]

Positiv bewertet wird zudem der verbesserte **Zugang zu Medien**, vor allem nach der Einwilligung zur ECRM. Die öffentlich-rechtlichen Sender strahlen nicht nur Programme für Minderheiten zusätzlich in deren Sprachen aus, auch ein eigener Kanal wurde für regionale Gemeinschaften eingerichtet und fünf nationale Fernsehkanäle bieten Programme für Minderheiten sowie ungarische und deutsche Programmabteilungen. Radiosendungen werden in 14 Sprachen gehalten, darunter auch Ungarisch, wobei einzig die schlechten Uhrzeiten der Ausstrahlungen im Fernsehen von Minderheitenvertretern kritisiert werden. Nicht zuletzt existieren regelmäßige Publikationen der Minderheiten.[703]

Im Bereich der **Restitution** drängt der ECRI-Report Rumänien zu einer fairen Umsetzung der entsprechenden Gesetzgebung und zu einer klaren Definition der Rechte und Pflichten beider Seiten während der Prozedur. Wie schon oben im RSNM-Gutachten von 2012 erwähnt, wurden einige Vorkehrungen zur Beschleunigung von Restitutionsverfahren getroffen. Nichtsdestotrotz zeigt sich die Geschwindigkeit der Umsetzung extrem langsam und eine wesentliche Anzahl an Kircheigentum immer noch nicht gelöst (s. a. Fall des Mikó-Gymnasiums; von 2522 Fällen betreffend den Kirchen der ungarischen Minderheit sind 1103 noch nicht gelöst). Dabei scheinen insbesondere die Lokalbehörden im Wege zu stehen, durch das Zurückhalten von Informationen, Verweigerung der Rückgabe und gerichtliche Einsprüche gegen Entscheidungen der Restitutionsbehörde. Die Kommission drängt daher zu einem klaren Bekenntnis und der Initiative der Zentralbehörden. Positiv wird hierbei die Einrichtung einer interministeriellen Stelle zur Koordinierung der Behörden gesehen. Nachdem die ROK bislang nur langsam und oft widerwillig 1948 vom Staat empfangene Gebäude an die griechisch-katholische Kirche zurückgegeben hat, sollten zudem die

[700] Vgl. Europarat (2012), S. 6, 18 f.
[701] Vgl. Europarat (2012), S. 5 f.
[702] Vgl. Europarat (2012), S. 20.
[703] Vgl. Europarat (2012), S. 7, 23 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.1.4137

religiösen Gemeinschaften, insbesondere die ROK, zu einem Dialog angehalten werden.[704]

Nach drei Monitoring-Zyklen sieht das **RSNM-Gremium** eine sehr positive Entwicklung: Sie sieht seit der Ratifizierung des RSNM 1995 kontinuierliche Anstrengungen und Initiativen zum Schutz von Minderheiten, insbesondere betreffend die Bekämpfung von Diskriminierung, das Bewusstsein für Menschenrechte sowie den Dialog zwischen Mehrheit und Minderheit. Besonders hervorgehoben werden auch die detaillierten rechtlichen Garantien des Unterrichtsgesetzes von 2011. Genannt werden schließlich die weitgehende Lösung von Problemen bezüglich des Gebrauchs der Muttersprache oder bei zweisprachigen Ortsnamentafeln, die Unterstützung kultureller Aktivitäten der Minderheiten, die Fortschritte in Restitutionsfragen sowie der verbesserte Zugang für Minderheitenangehörige zu Medien mit eigenen Minderheitenprogrammen und -kanälen.[705] Rumänien wird jedoch gleichzeitig auch aufgefordert, noch bestehende Rechtslücken zu füllen bzw. die Politik des Staates bezüglich seiner Minderheiten zu klären. Zudem sollten die Registrierungsbedingungen für Minderheitenorganisationen überprüft und die Durchsetzung und Einführung des Unterrichtsgesetzes gesichert werden.[706]

Zusammenfassend sieht auch die **ECRI-Kommission** gute Fortschritte zwischen 2006 und 2014. Darunter fallen das Gesetz zur Religionsfreiheit 2007, die Einrichtung des Beirats für Streitigkeiten zwischen den Kirchen, das Strafgesetz gegen Rassismus sowie einige positive Resultate der Erweiterung der Kompetenzen des Ombudsmanns. Negativ gesehen wird hingegen der festgefahrene Bearbeitungsprozess um das Minderheitenstatusgesetz, Defizite im Strafgesetz (wie bei öffentliche Beleidigungen oder Verleumdungen aus rassistisch-diskriminierenden Gründen), die Unterfinanzierung etwa des Nationalrats gegen Diskriminierung[707] wie auch Defizite bezüglich der Restitution[708] und der Nutzung wichtiger ethnischer Symbole. Insgesamt sieht das Gremium u. a. zwei Kernprobleme bezüglich der wachsenden Spannungen zwischen Minderheit und Mehrheit, nämlich erstens die geplante Regionalisierung in nur mehr acht Regionen und damit verbundene Forderungen nach mehr Regionalautonomie und zweitens den Umgang des Staates mit ethnischen Symbolen der Minderheit. Vor diesem Hintergrund werden exemplarisch der bereits erwähnte Flaggenstreit sowie die Vorfälle um den ungarischen Nationalfeiertag[709] genannt. In beiden Fällen sieht die Kommission eine Ungleichbehandlung. Besorgnis wird zudem über die Umsetzung des Rechts auf Sprachgebrauch und über die allgemeinen Spannungen zwischen der Mehrheits- und

[704] Vgl. Europarat (2014), S. 14 f.
[705] Vgl. Europarat (2012), S. 35.
[706] Vgl. Europarat (2012), S. 37.
[707] Vgl. Europarat (2014), S. 9.
[708] Vgl. ECRI (2014), S. 14 f.
[709] Vgl. Kapitel 4.1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004138

Minderheitsbevölkerung geäußert.[710]

5.5 Bewertung durch weitere Beobachter

Neben den europäischen Institutionen stehen der Minderheitenschutz und seine Umsetzung in Rumänien auch unter Beobachtung weiterer Akteure wie Zivilgesellschaft, Medien, Minderheitenparteien und Wissenschaft[711], die – mit einem Fokus auf die ungarische Minderheit – bei der Einschätzung des Status quo sehr differieren. Auffallend sind die Art der Gesichtspunkte sowie die größtenteils wesentlich negativere Beurteilung als in den oben genannten Monitoring-Berichten.

Anerkannt wird, dass Rumänien – individualrechtlich – mittlerweile über einen äußerst breiten und weitgehenden Gesetzesrahmen für Minderheitenschutz verfügt, der es Angehörigen der Minderheit erlaubt, die eigene Identität zu wahren.[712] Trotz eines zentralisierten Einheitsstaats herrsche Flexibilität auf Gesetzesebene.[713] Obwohl die Fortschritte der letzten 20 Jahre durchaus gewürdigt werden, wird der Zustand nicht als ideal betrachtet.[714] Wichtige Gründe hierfür werden im Folgenden aufgelistet.

5.5.1 Allgemeine Kritikpunkte

Bedeutende Kritiker sind etwa die UDMR und die Minderheitenrechts-NGO FUEN, die beide auf einen Katalog großer Defizite und Probleme bei der Anwendung bereits existierender Rechte hinweisen. Zu diesen gehören die Ausübung des Rechts auf die Nutzung der Muttersprache vor Gerichten oder bei Behörden, die Durchsetzung der Regelungen im Bildungsbereich, die Nutzung von Symbolen der Gemeinschaft, die Einordnung der Forderung nach Autonomie als nationales Sicherheitsrisiko, die Ignorierung der Empfehlung von EU und Europarat, die sprachlichen und historischen Charakteristika der Region anzuerkennen, sowie der Stillstand bei der Restitution von Gemeinde- und Kircheneigentum.[715] Begleitend zum Monitoring des RSNM haben auch weitere Organisationen in Form von Shadow Reports detailliert Versäumnisse und Verletzungen der Rahmenkonvention aufgezeigt, namentlich der Ungarische Nationalrat Siebenbürgens in Kooperation mit dem Szekler Nationalrat sowie die UDMR.

So wird u. a. etwa der immer noch fehlende Gesetzesrahmen für Minderheiten thematisiert: Das seit 2005 im Parlament liegende Minderheitenstatusgesetz stelle „den am längsten verhandelten Gesetzesentwurf in der Geschichte des post-kommunistischen Rumäniens“[716] dar. Dass dieser seit 2012 nicht mehr auf der parlamentarischen Agenda erschienen sei, sei

[710] Vgl. ECRI (2014), S. 44 f.
[711] Hierbei wurden die Experten der qualitativen Studie dieser Arbeit mit eingeschlossen.
[712] Vgl. Interviews 1-2.1.; 3-2.1.; 4-2.1.; 4-2.4.; 5-2.1.; 6-2.1.; 7-2.1.; 7-2.2.; 8-2.1.; 9-2.1.; 10-2.1.; 10-2.2.; 11-2.1.
[713] Vgl. Interview 10-2.2.
[714] Vgl. Interview 7-2.1.
[715] Vgl. FUEN (2015).
[716] S. Ungarischer Nationalrat Siebenbürgens (2016), S. 11.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004139

Bestätigung für einen fehlenden politischen Willen zur Umsetzung seitens der rumänischen Politik.[717] Herausgestellt wird ferner der Umstand, dass z. B. in Cluj-Napoca die gesetzliche 20-%-Schwelle für die Anbringung von zweisprachigen Beschilderungen gegen die Minderheit genutzt wird, obwohl die Regelung nicht auf den Ausschluss von Minderheitensprachen abzielt.[718] Weiterhin wird eine Einschränkung der Nutzung ethnischer Symbole wie der Szeklerflagge und -hymne beanstandet[719], die Behinderung (rechtskonformer) Demonstrationen in Tirgu Mures[720], die auch durch eine Studie belegte mangelhafte Umsetzung der Sprachregelungen des RSNM[721], bedeutende Probleme im Bereich der Minderheitenbildung[722] sowie ein fehlender Wille zur bzw. eine Unterdrückung der Diskussion der Regionalreform.[723]

Auch der UDMR-Bericht prangert große Missstände bei der Umsetzung der RSMN an und belegt dies mit Beispielen, so etwa mit dem fehlenden Statusgesetz[724], dem Bereich der Sprachregelungen[725], der Minderheitenbildung[726] und der Restitution.[727] Kritisiert werden ferner Fälle ethnischer Diskriminierung zwischen 2012 und 2016 oder aber nationalistische Vorkommnisse in bzw. durch Medien, Gesellschaft oder Politiker.[728] Weiterhin werden Einschränkungen der Identitätswahrung[729], die Nicht-Anerkennung der ethnischen Identität der Szeklerregion bzw. Einschränkungen der Identitätsentfaltung durch Gerichte, Behörden und andere Organisationen genannt.[730] Der Bericht wirft Rumänien ferner Einschränkungen des Rechts auf freie Zusammenkunft[731] und der freien Meinungsäußerung[732] vor sowie Probleme im Bereich Minderheitenmedien und -presse.[733] Beanstandet wird zudem auch der Umstand, dass sich die Rechtsprechung in Minderheitenfragen widerspreche oder aber diese staatlicherseits nicht auf Einhaltung der Minderheitenrechte geprüft werde.[734] Wie auch

[717] S. Ungarischer Nationalrat Siebenbürgens (2016), S. 9 f.
[718] Vgl. Ungarischer Nationalrat Siebenbürgens (2016), S. 13; genauso UDMR (2016a), S. 38.
[719] Vgl. Ungarischer Nationalrat Siebenbürgens (2016), S. 14 ff.; genannt wird etwa die Bezeichnung der Symbole als illegal durch rumänische Medien, die Anfeindung der Nutzung durch rumänische Politiker sowie 13 von der NGO ADEC angestrengte Verfahren gegen die Nutzung der Flagge an öffentlichen Gebäuden, von denen bislang acht trotz fehlendem Verbots stattgegeben wurden, vgl. ebd.
[720] Vgl. Ungarischer Nationalrat Siebenbürgens (2016), S. 18 ff.
[721] Vgl. Ungarischer Nationalrat Siebenbürgens (2016), S. 31, 58.
[722] für eine Detaillierte Aufbereitung s. Ungarischer Nationalrat Siebenbürgens (2016), S. 32–48.
[723] Vgl. Ungarischer Nationalrat Siebenbürgens (2016), S. 55 ff.
[724] Vgl. UDMR (2016a), S. 3 f.
[725] Vgl. UDMR (2016a), S. 18 f., 35 ff., 47 f.
[726] Vgl. UDMR (2016a), S. 11 ff., 48 ff.
[727] Vgl. UDMR (2016a), S. 31.
[728] Vgl. UDMR (2016a), S. 10 f., 14 f., 19 f., 23 f., 40 ff.
[729] Vgl. UDMR (2016a), S. 19 f.
[730] Vgl. UDMR (2016a), S. 17 f.
[731] Vgl. UDMR (2016a), S. 27 f.
[732] Vgl. UDMR (2016a), S. 29.
[733] Vgl. UDMR (2016a), S. 32 ff.
[734] Vgl. UDMR (2016a), S. 37, 44.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004140

im erstgenannten Bericht, werden nicht zuletzt die aktuellen Pläne zur Regionalisierung in Frage gestellt, die die Rechte der Minderheit im Szeklerland marginalisieren würden.[735]

Der Vorsitzende der Venedig-Kommission des Europarats, Gianni Buquicchio, kam bei einem Vortrag 2015 zu einer von anderen oben genannten Beobachtern deutlich abweichenden Einschätzung: Nach einer Konferenz zum 20-jährigen Jubiläum des RSNM, organisiert vom rumänischen Außenministerium und der Babes-Bolyai-Universität in Cluj-Napoca, würdigte Buquicchio den rumänischen Minderheitenschutz als exemplarisch, insbesondere was die Inklusion der Minderheiten anbelange. Zudem würden die rumänischen Behörden die Regeln des RSNM und des ECRM wachsam verfolgen. Das Forschungsinstitut für Nationalpolitik der ungarischen Regierung sowie FUEN kritisierten diese Bewertung angesichts der andauernden Konflikte zwischen Minderheit und Mehrheit. Weder sei die UDMR als größte Organisation des Minderheiten eingeladen worden noch das in Cluj-Napoca ansässige, staatliche Minderheiteninstitut und die Gutachter der Monitoring-Kommission des RSNM. Zudem führe nicht nur der ECRI-Bericht viele Mängel auf, auch seien Rumäniens Berichte im Rahmen des RSNM und ECRM überfällig.[736]

5.5.2 Mangelhafte Implementierung

Als ein Hauptkritikpunkt wird eine **fehlende bzw. mangelhafte Implementierung** der Minderheitengesetze ausgemacht, d. h. ein Bruch zwischen der rechtlichen Theorie, dem geschrieben Recht in Gesetzen und Normen, und deren Umsetzung bzw. Respektierung in der Praxis.[737] Genannt wird z. B. die stark verbreitete Nichteinhaltung bzw. Weigerung der Umsetzung des Gesetzes zur öffentlichen Verwaltung[738] sowie Fälle im Bereich des Sprachgebrauchs bei Behörden und der öffentlichen Beschilderung.[739] In Tirgu Mures etwa, einer Stadt mit beinahe 50 % Minderheitenanteil, werden eine äußerst unzureichende zweisprachige Beschilderung sowie kaum vorhandene sprachkundige Angestellte in Behörden bemängelt.[740] In Cluj-Napoca hingegen musste die Aufstellung einer dreisprachigen Ortstafel erst durch mehrere Prozesse eingeklagt werden[741], die sich über 16 Jahren zogen.[742]

> *„It's one thing that you adopt legislation, that you ratify international treaties – but if you do not implement, it is just simply worthless. And Romania is a major player*

[735] Vgl. UDMR (2016a), S. 58 f.
[736] Vgl. Nemzetpolitikai Kutatóintézet (2015b), S. 58 ff.; Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2015e); FUEN (2015).
[737] Vgl. Interviews 1-2.2.; 4-2.1.; 9-1.1.; 9-2.1.
[738] Vgl. Interview 7-2.1.
[739] Vgl. Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2015d).
[740] Vgl. Interview 5-2.1.
[741] Vgl. Interview 7-2.1.
[742] Vgl. Vajdaság Ma (2017).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004141

> *when it comes to non-implementation. That's one of the rout causes of mainly every problem …"*[743]

Die Defizite in der Implementierung zeigen sich dabei in verschiedenen Ausprägungen. Darunter fallen eine schlechte Kodifizierung, eine mangelhafte Umsetzung durch staatliche Institutionen, ethnische Rechtsprechung, Defizite in der Rechtsstaatlichkeit bzw. -sicherheit, fehlende Sanktionierung und informellen Lösungen.

Beanstandet wird zunächst eine **schlechte Kodifizierung**, sprich eine oftmals fehlende oder nur verspätete Ausarbeitung in Normen, die die Umsetzung in der Praxis definieren – etwa die Übersetzung von behördlichen Formularen in der Minderheitensprache, die Schaffung von Schulklassen oder die Bestellung von Behördenmitarbeitern mit entsprechenden Sprachkenntnissen[744]:

> *„It is rather characteristic of the Romanian legal system that they offer laws which grant quite extensive rights and it can even be considered generous. […] But then the law maker stops and they no longer elaborate the actual application […] so the lower level legal acts, which stipulate the concrete norms that need to be adopted."*[745]

Dieser Umstand wiederum erlaube eine minderheitenunfreundliche Interpretation der Gesetze durch die Gerichte und damit auch entsprechende Urteile.[746] Zudem widersprechen sich teilweise Gesetze offenkundig, sodass Gerichte, Lokalbehörden oder Zentralregierung bestimmte Rechte einfach verweigern können, wie etwa im Falle der MUM.[747] Ferner kommt es auch bei der Übertragung internationaler Rahmengesetze in Landesrecht oft zu unklaren Definitionen, etwa bei zweisprachigen Beschilderungen, wo es der Interpretation obliegt, ob nur Ortstafeln oder aber alle Zeichen gemeint sind. Trotz des eigentlich guten Gesetzesrahmens tendierten die Gerichte bei der Interpretation dann zur Restriktion, so etwa beim Flaggenstreit.[748] Nicht zuletzt führen die Unklarheiten dazu, dass selbst, wenn Ungarn die Mehrheit stellen oder einen sehr hohen Anteil haben, die Lokalbehörden oft nicht wissen, was das Gesetz verlangt.[749]

Des Weiteren wird kritisiert, dass die **staatlichen Institutionen** auf verschiedensten Ebenen entweder nicht im Geist der Gesetze handeln oder aber versuchen diese zu umgehen.[750] Exemplarisch wird auch hier der Fall der MUM genannt[751] oder die fehlende oder aber

[743] S. Interview 5-2.1.
[744] Vgl. Interview 7-2.2.
[745] S. Interview 7-2.2.
[746] Vgl. Interview 1-2.4.
[747] Vgl. Interview 6-2.1., s. o.
[748] Vgl. Interview 9-2.2.
[749] Vgl. Interview 6-2.1.
[750] Vgl. Interview 8-2.2.
[751] Vgl. Interview 9-2.2.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004142

mangelhafte Umsetzung der zweisprachigen Beschilderung in Tirgu Mures.[752] So wird beispielsweise die Vorgabe „bilingual“ nicht als Vorgabe interpretiert, in einer Übersetzung Kontext und Historie einer Ortsbezeichnung zu reflektieren. Beispielsweise wurde die Straße der ungarischen historischen Persönlichkeit György Dózsa damit zur „Strada Gheorghe Doja“, d. h. nur das Wort Straße ist ungarisch.[753] Die rigide Interpretation des Gesetzes bezüglich der Verwendung ethnischer Symbole durch die Behörden führte etwa zur politisierten Debatte des Flaggenstreits.[754] Stattdessen müssten sich NGOs und Bürger unverhältnismäßig für die Einhaltung bereits existierender Rechte einsetzen.[755] Schließlich wird auch eine fehlende Motivation bei den Lokalbehörden konstatiert, nicht zuletzt, da die Bereitstellung einer weiteren Sprache zusätzliche Arbeit und nichtkompensierte Extrakosten bedeute.[756] Als weiteres Beispiel wird die Inhaftierung des Journalisten Gábor Landman 2013 in Tirgu Mures angeführt, die auf dessen Insistieren auf eine behördliche Auskunft auf Ungarisch erfolgte.[757] Zu Irritationen führte, in derselben Stadt, die Auflösung einer Autonomiedemonstration wegen Verstoßes gegen eine Laustärkeregelung.[758] Darüber hinaus finden sich Beispiele unterschwelliger Diskriminierung gegenüber der Minderheit. So verhängte die Verbraucherschutzbehörde Covasna – trotz fehlender Zuständigkeit – Strafen gegenüber einem ungarischen Jugend-Camp der unierten Kirche u. a. wegen des Fehlens einer rumänischen Übersetzung der Camp-Regeln, obwohl keine rein rumänischsprachigen Kinder teilnahmen. Unglücklich erscheint auch die Festlegung eines regionalen Sportwettkampfs auf den 15. März (der für die ungarische Minderheit als Nationalfeiertag gilt), wodurch zwei Drittel der Schüler in Covasna rein technisch von der Veranstaltung ausgeschlossen wurden.[759] Schließlich wird auch dem Büro des Präfekten des Bezirks Harghita, statt einer entsprechend seines Amtes neutralen Haltung, ein systematisches Vorgehen gegen die Volksgruppe vorgeworfen. Demnach müssten die Mitarbeiter des Büros Angriffspunkte für Klagen gegen die Minderheit ausfindig machen.[760] Insofern wirft in mehrheitlich ungarisch besiedelten Bezirken die Unbefangenheit der Präfekten, die nicht durch lokale Wahlen, sondern durch die Zentralregierung direkt bestimmt werden, Fragen auf.

Eine bedeutende Schwachstelle wird in einer **fehlenden, proaktiven Sanktionierung** behördlicher Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch den Zentralstaat gesehen,

[752] Vgl. Interviews 4-2.1.; 10-2.2.
[753] Vgl. Interview 8-2.2.
[754] Vgl. Interview 1-2.4.V.
[755] Vgl. Interview 10-2.2.
[756] Vgl. Interview 6-2.1.; auf die Problematik der nicht gedeckten Zusatzkosten verweist auch der Shadow Report der UDMR, vgl. UDMR (2016a), S. 42.
[757] Vgl. Interviews 5-2.1.; 5-2.1.V.
[758] Vgl. Interviews 5-2.1.; 5-2.1.V.
[759] Vgl. Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2016b); der 15. März gilt als Feiertag der ungarischen Revolution von 1848.
[760] Vgl. Schmidt (2017).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.04.143

was sich wiederum schwächend auf die Demokratie auswirke.[761] Auch existieren hierfür keine Institutionen. So müsste im Falle des Flaggenstreits etwa der Präfekt die Behörden zur Einhaltung des Gesetzes anhalten. Mit der Interpretationsmöglichkeit werde aber oft gespielt, sodass etwa im Falle des Flaggengebrauchs eine Gültigkeit des Gesetzes nur für Rumänen angenommen würde.[762] Dies beschränkt aber das Recht auf die Nutzung ethnischer Symbole (Wahrung der Identität; Anm. d. Autors) und erweckt den Eindruck einer Ungleichbehandlung durch die Zentralbehörden, die die Nutzung solcher Symbole in Moldau und Bukowina nicht monieren.[763] Gleiches gilt für eine fehlende Sanktionierung der Einhaltung der Sprachenrechte in den Behörden, die de facto selbst entscheiden, wie sie das Gesetz umsetzen und verstehen.[764]

Darüber hinaus wird das **Fehlen eines Rahmengesetzes** als methodisches Problem angemerkt. Die große Anzahl der Gesetze und ihre Verteilung über verschiedenste Bereiche führe demnach zu Verwirrung bei Behörden und einer nachteiligen Interpretation in Gerichtsprozessen. Ein Minderheitengesetz würde hier Ordnung und Überblick schaffen,[765] als einheitlicher, umfassender und verfassungsgestützter Rahmen den Minderheitenschutz verbessern sowie den ständigen Kampf um die Einhaltung existierender Rechte vermeiden.[766] Ohne einen solchen blieben die Gesetze durch ihre Revidierbarkeit dem politischen Spiel ausgeliefert.[767]

Des Weiteren werden **Defizite bei der Rechtstaatlichkeit** kritisiert, sodass bei gleicher Sach- und Beweislage unterschiedliche Urteile getroffen werden[768]:

> *„Because Romania is unfortunately a country where – I see this in restitution and other law suits – where judges would draw sentences very differently from each other. One would paint the sky blue, the other judge one county further would say the sky is green. Both sentences are rightful, in use and respected by the Romanian state.“*[769]

So kann nach Einschätzung einer ungarisch-siebenbürgischen Lokalpublikation in Rumänien „alles gesetzlich begründet werden, genauso auch Gegenteiliges, einfach durch Berufung auf andere Gesetze“[770]. Generell fehle es in Rumänien an **Rechtssicherheit**, da jede Entscheidung – wie etwa im Falle des Mikó Kollégiums – revidiert werden könne.[771] Darüber

[761] Vgl. Interviews 10-2.2.; 10-2.4.
[762] Vgl. Interview 9-2.2.
[763] Vgl. Interview 7-2.4.; ähnlich der Verweigerung der Gründung der Tourismusorganisation „Szeklerland“ bzw. der Markenbezeichnung „nach Szekler Art“, vgl. Kapitel 5.5.3.
[764] Vgl. Interview 6-2.1.
[765] Vgl. Interviews 1-2.1.; 1-2.4.
[766] Vgl. Interviews 6-2.1.; 10-2.1.
[767] Vgl. Interview 10-2.1.
[768] Vgl. Interviews 3-2.5.; 6-2.4.
[769] S. Interview 3-2.5.
[770] Vgl. Szöke (2016).
[771] Vgl. Interview 6-2.4.; vgl. Kapitel 5.3.6.3.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004144

hinaus scheint eine **ethnische Rechtsprechung** mit einer Häufung von minderheitenunfreundlichen, limitierenden Gerichtsurteilen erkennbar, etwa in Sfantu Gheorghe und Tirgu Mures. Dies wird als neues, problematisches Phänomen gesehen, da juristische Entscheidungen politisch nicht debattiert werden können.[772] Dahinter wird System vermutet:

> *„There is also a very clear to use, let`s say, the weakness of the rule of law, as a nationalizing policy tool against the minorities. It is easier to use it against minorities and it's intentionally used in some cases.“*[773]

Demnach würden Kritikern zufolge Gesetze eigens dazu verwendet, um Rechte einzuschränken. So könne unter Umgehung von Parlament und Regierung durch eine nicht unabhängige Justiz gegen die Minderheit vorgegangen werden, z. B. unter dem Vorwand der Korruptionsbekämpfung. Nachdem die Entscheidungen durch unabhängige Gerichten getroffen würden, sei die Vorzeigbarkeit nach außen hin für die Politik gewahrt. Als Beispiel hierfür werden die gegen die ungarische Gemeinschaft gerichteten Klagen der NGO „Bürgerverein für Würde in Europa“ (ADEC) gewertet. Die 2014 vom rumänischen Journalisten Dan Tanasa in Bukarest gegründete Organisation klagt in aktuell ca. 50 Fällen nicht für die Hinzufügung der rumänischen Bezeichnung bzw. Zweisprachigkeit, sondern auf die Entfernung ungarischer Fahnen und Aufschriften, d. h. Symbole der Minderheit.[774] Während sich die ADEC offiziell für von sozialer Inklusion bedrohte Personen und Gemeinschaften einsetzt[775], richtet sich Tanasa gegen einen „Prozess der ethnischen Säuberung gegen die rumänische Bevölkerung in Covasna und Harghita“[776]. So klagt die ADEC beispielsweise in Miercurea Ciuc gegen die Verwendung der seit 1989 verwendeten Stadtfahne. In einem anderen Fall ordnete ein Gericht die Entfernung der ungarischen Aufschrift Községháza (deutsch Gemeindehaus) am Haus der Gemeindeverwaltung von Cozmeni (ung. Csikkozmás) an. Diese befand sich seit dem Bau des Hauses 1943 am Gebäude, die vorgeschriebenen zweisprachigen Hinweistafeln sind vorhanden. Eine rumänische Aufschrift fehlte zwar, wurde aber von den 96 % ungarischer Bevölkerung nicht beanstandet. Auch in Miercurea Ciuc (ung. Csikszereda), der Hauptstadt des Bezirks Harghita mit 79 % ungarischer Bevölkerung, wies ein Gericht die Entfernung der ungarischen Aufschrift Városháza (Rathaus) an.[777] Dieses würde nicht dem rumänischen „Primarie“ und damit den administrativen Normen entsprechen.[778]

---

[772] Vgl. Interviews 4-2.4.; 9-2.2.
[773] S. Interview 6-2.4.V.
[774] Vgl. Schmidt (2017).
[775] Vgl. ADEC (2018),
[776] S. Tanasa (2018),
[777] Vgl. Schmidt (2017).
[778] Laut dem Vizebürgermeister gehe aus allen verfügbaren Übersetzungen des Wortes das Gegenteil hervor; als Denkmal dürfe das Gebäude eigentlich nicht verändert werden. vgl. szekelyhon.ro (2016).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.04145

> *„Per Gesetz ist nur die Verwendung der Staats- und der Europafahne sowie ausländischer Staatsflaggen geregelt. Doch die rumänischen Gerichte kehren den alten Rechtsgrundsatz, wonach erlaubt ist, was nicht verboten ist, einfach um und urteilen gegenüber den Szeklern, dass alles verboten sei, was nicht ein Gesetz erlaubt."*[779]

Eine Randerscheinung der problematischen Implementierung stellen schließlich **informelle Lösungen** dar. Statt im Falle einer Nicht-Umsetzung von Minderheitenschutz-Regelungen durch Behörden den regulären Rechtsweg zu beschreiten und die Rechte einzufordern, werde demnach oft eine Lösung „am Amtsweg vorbei" gewählt, etwa durch die Nutzung persönlicher Kontakte.[780] Hierdurch würde wiederum die Beweisführung bei der Nicht-Umsetzung von Gesetzen durch Behörden erschwert.[781]

5.5.3 Sozioökonomische Aspekte

Sozioökonomische Aspekte bilden ein weiteres Feld den Minderheitenschutz betreffend, nicht zuletzt stehen auch finanzielle Restriktionen dem Selbstbestimmungsstreben der ungarischen Minderheit entgegen.[782] Neben der Restitutionsproblematik ist dabei die Mittelverteilung ein zentraler Punkt in der Diskussion. Dies umso mehr, als eine wichtige Erschwernis in ihrer sozioökonomischen Situation gesehen wird. Dabei ist die soziale Integration der Minderheit zum einen stark von ihrer Lage im ländlichen Raum begrenzt, geprägt von schlechter Infrastruktur und geringer Wirtschaftskraft, zum anderen von der im Vergleich zur Mehrheit schlechteren Bildung insbesondere hinsichtlich universitärer Abschlüsse.[783]

Laut einem NGO-Bericht von 2010 richten sich die finanziellen Zuwendungen des Staates an die mehrheitlich ungarisch bewohnten Bezirke nach der Teilnahme der UDMR in Koalitionsregierungen. Seit deren Ausscheiden aus der Regierung sei auch die Unterstützung für kulturelle und soziale Einrichtungen (bis hin zur Einstellung der Aktivitäten) sowie für wirtschaftliche Investitionen gesunken. Kritisiert wird ferner eine unbefriedigende Infrastrukturpolitik im Szeklerland im Gegensatz zu Regionen im Osten oder Süden mit starker wirtschaftlicher Entwicklung. Dies wird mit der politisch motivierten Förderung bzw. Nichtförderung erwünschter bzw. unerwünschter Lokalpolitik fest gemacht. Auch das generelle Staatsmonopol auf die Exploration von Naturressourcen wird kritisch gesehen. Eine ethnische Diskriminierung der Minderheit wird darüber hinaus durch die zentrale Verwaltung regionaler Naturressourcen der Szeklerregion wie etwa Salz, Holz und Mineralwasser vermutet. Dies betrifft etwa die Übergehung lokaler Investoren bei der

[779] S. Schmidt (2017).
[780] Vgl. Interview 9-2.2.
[781] Vgl. Interview 9-6.
[782] Vgl. SAR (2009), S. 4.
[783] Vgl. Interviews 6-1.2.; 6-1.2.V3.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004146

Vergabe von Lizenzen und Aufträgen oder aber ihre Behinderungen durch zweideutige Regulierungen und Gesetze.[784]

Ferner scheint auch die Förderung durch EU-Kohesionsfonds in der Region nur bedingt effektiv. Dies wird zum einen mit der Kürze der Förderungsperiode an sich festgemacht, zum anderen aber auch an der Unzulänglichkeit der regionalen wie lokalen Verwaltungen begründet, Entwicklungsstrategien zu entwerfen, um entsprechende Fördergelder anzuwerben und zu verwalten.[785] Kritiker sehen darin eine nicht neutrale Entwicklungspolitik der Regierungen, die die Verteilung von Fördergeldern nicht nach wirtschaftlichen, sondern ethnischen Kriterien lenken würde:

> *„They are creating regions, which are much larger and more diverse than it would be reasonable for creating one region which is poor enough to get as much cohesion founds as possible, that's the logic of doing this. Instead of that, they are trying to mixing, as much as possible, the ethnic composition of these regions.“*[786]

Entgegen der zentralen Allokation von Finanzmitteln aus Bukarest wird von den Befürwortern einer Regionalisierung nach ethnischen Kriterien als Argument insbesondere eine bessere Verwaltung von Geldern auf Lokalebene angeführt. So hatte Harghita 1999 vor der Dezentralisierungsreform noch eines der höchsten Bruttosozialprodukte. Mittlerweile ist dies nicht mehr der Fall: Die mehrheitlich ungarischen Regionen Covasna, Harghita and Mures rangieren hier unter dem Durchschnitt der Makroregion.[787] Mit dem Entwicklungsregionen-Gesetz von 1998, seien die drei „ungarischen“ Regionen auch stark hinter die „rumänischen“ Regionen Brasov, Sibiu und Alba zurückgefallen.[788] Dabei zeigt sich, dass ein hoher Anteil an Minderheiten mit einem niedrigem Bruttosozialprodukt korreliert.[789]

Die Unterentwicklung der Region wird ferner auf eine Diskriminierung bei Investitionen (durch die Bukarester Zentralverwaltung) zurückgeführt, denn auf lokale ökonomische Defizite. Auch würden Steuereinnahmen der eigentlich starken Region in ärmere Landesteile abgeführt und kämen nicht der Region zugute.[790] Diese Ansicht wird vom ungarischen Bezirksvorsitzenden von Covasna, Sándor Tamás, geteilt. 90 % des lokalen Steueraufkommens würden nach Bukarest abgeführt:

> *„14 Unternehmen repräsentieren 25 Prozent der Wirtschaftsleistung hier.* [Zurückgeführt werden vom Staat lediglich] *78 Prozent, und das zu einem großen Teil in Form von Dingen wie der neuen Gendarmeriekaserne.“*[791]

Dem wird entgegengehalten, dass die ungarischen Lokalbehörden nichtungarische

[784] Vgl. Cunnold-Benkö et al. (2010).
[785] Vgl. SAR (2009), S. 6.
[786] S. Interview 6-1.2.V2.
[787] Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 31 ff.
[788] Vgl. Interview 2-5.2.
[789] Mit Ausnahme des Banats, vgl. Interview 6-1.2.V2.
[790] Vgl. SAR (2009), S. 2 ff.
[791] S. Kálnoky (2013).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004147

Investoren fernhalten würden. Tatsächlich befänden sich die Bezirke Harghita und Covasna nach offiziellen Statistiken bei den meisten Entwicklungsindikatoren unter dem Durchschnitt und erhalten die meisten Transferleitungen aus Bukarest. Die schlechte Infrastruktur der Region benachteiligt indes beide Seiten. Schlussendlich wird darin nicht ein Problem ethnischer Diskriminierung erkannt, sondern eines der Subventionierung der drei Bezirke. In Wirklichkeit stelle es ein Unikum in Europa dar, dass eine arme Region finanzielle Autonomie fordere.[792]

Eine politisch motivierte Einschränkung der Wirtschaft wird auch im Bereich des Markenrechts gesehen. 2016 versuchte die Tourismusvereinigung Pro Turismo Terrae Siculorum, eine Allianz 14 verschiedener Organisationen aus Tourismus und Regionalentwicklung aus den Bezirken Harghita, Covasna und Mures, zur Förderung des Fremdenverkehrs das Szeklerland als touristische Marke zu etablieren. Die offizielle Registrierung wurde jedoch verweigert, da die Verwendung der Regionalbezeichnung „Szeklerland“ verfassungswidrig sei. Eine solche administrative regionale Einheit existiere nach geltendem Recht nicht, da Rumänien formalrechtlich nur aus Gemeinden, Städten und Bezirken bestehe. Auch die Änderung der Initiatoren auf „Szeklerland Tourismus Destination“ wurde abgelehnt. Die Entscheidung erscheint unverständlich, da bereits mehrere ähnliche Organisationen existieren, die sich gleichermaßen auf lediglich historische Regionalnamen berufen, so etwa die Tourismusvereinigungen Bukowina, Oltenien oder Tara Motilor. Im Falle der Bukovina wurde deren Etablierung 2001 sogar durch die Wirtschaftskammer von Suceava und das Tourismusministerium gefördert.[793] Das Gericht begründete die Entscheidung damit, dass im Gegensatz zu den anderen Fällen das Szeklerland entlang ethnischer Linien definiert würde und daher illegal sei.[794] Eine ähnliche Ungleichbehandlung wird in Strafen für die Nutzung der Aufschrift „nach Szekler Art“ auf Nahrungsmitteln in der Region Covasna gesehen, während Produkte mit der „nach rumänischer Art“ oder „italienischer Art“ nicht beanstandet werden.[795]

5.8 Zusammenfassende Bewertung

Rumänien verfügt momentan über keinen einheitlichen, klar verständlichen Rechtsrahmen in Form eines Statusgesetzes, das den Minderheitenschutz umfassend regelt. Einen neuralgischen Punkt stellt daher die Verfassung dar, deren Geist in wesentlichen Teilen von der Angst eines Auseinanderfallens des Staates geprägt scheint und daher auf die Einheitlichkeit von Territorium und rumänischem Volk abstellt. Jedes potentielle Aufbrechen dieses Prinzips in der Zukunft wird untersagt. Einher geht damit auch ein

[792] Vgl. SAR (2009), S. 2 ff.
[793] Vgl. Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2015c); Horváth (2016); Kovács (2016).
[794] Vgl. US Außenministerium (2016), S. 16.
[795] Vgl. Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2016b).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004148

individualrechtliches Rechtskonzept. Durch den Beitritt zur EU unterliegt Rumänien gleichzeitig auch allen europäischen Rahmenwerken wie dem RSNM und ECRI.

Generell kommen Angehörige von Minderheiten, wie alle rumänischen Bürger, in den Genuss von Grundrechten wie etwa der Meinungs- und Religionsfreiheit. Zwar fixiert die Verfassung Schutzrechte für Angehörige von Minderheiten, wie etwa zur Erhaltung von deren Identität und Kultur oder den Sprachgebrauch bei Behörden und in der Bildung, weist aber gleichzeitig kein klares Bekenntnis zu einem inklusiven Umgang mit nationalen Minderheiten auf. Durch eine unklare, ethnopolitische Definition Rumäniens als einheitlichen Nationalstaat des rumänischen Volkes werden diese vielmehr symbolisch ausgeschlossen. Auffallend sind ferner inhaltliche Spannungsfelder: So kennt die Verfassung zwar nationale Minderheiten, liefert aber keine Begriffsdefinition. Auch wird eine positive Diskriminierung von Angehörigen von Minderheiten (Kollektivrechte) ausgeschlossen, dennoch aber einige gruppenspezifische Rechte gewährt.

Weitere den Minderheitenschutz betreffende Bestimmungen finden sich nur schwer überschaubar in einer hohen Anzahl von Gesetzen, wobei die formalrechtlichen Standards die westeuropäischer Staaten teilweise sogar übertreffen. Wichtige Regelungen finden sich dabei u. a. im Gerichtsverfassungsgesetz, der Straf- und Zivilprozessordnung, im Gesetz über die lokale öffentliche Verwaltung sowie im Unterrichtsgesetz. Von diesen minderheitenfreundlichen und insbesondere die Verwendung der Muttersprache betreffenden Regelungen sticht insbesondere das sehr weitgehende Unterrichtsgesetz von 2011 hervor. Der Staat versucht außerdem mittels verschiedener rechtlicher und institutioneller Regelungen für die Gewährleistung der Gleichbehandlung (Nicht-Diskriminierung) seiner Bürger zu sorgen. Nicht zuletzt erfreut sich die ungarische Minderheit einer soliden Teilhabe am politischen Leben und eines lebendigen und breiten Medien- und Kulturangebots. Im Bereich der Religionsfreiheit scheinen durch die Nähe der rumänisch-orthodoxen Kirche zu Gesellschaft und Politik sowie ihre Bedeutung für den Nationalstaat Zweifel auf. Auch der Sprachgebrauch vor Gericht und bei Behörden zeigt sich problematisch. Gleiches gilt für den Bereich der Restitution: Das nichtminderheitenspezifische Recht betrifft die ungarische Gemeinschaft durch kulturelle Bedeutung ihrer Religionsgemeinschaften indirekt. Bei den allgemeinen, massiven Störungen in der Bearbeitung von Fällen steht auch der Vorwurf einer bewussten ethnischen Diskriminierung durch Behörden und Gerichte im Raum.

Nach den Kriterien der europäischen Institutionen wird Rumänien durch die Gutachtergremien zum RSNM (2012) und ECRI (2014) eine insgesamt sehr positive Entwicklung attestiert, wenngleich sich das Bild im Detail etwas schlechter darstellt. Positiv bewertet werden die staatliche Förderung der Minderheiten und des interkulturellen Dialogs, der gute Zugang zu Medien und insbesondere die Bildungsreform von 2011. Negativ

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004149

erscheinen hingegen die geringe Effektivität der Institutionen und Gesetze zur Antidiskriminierung. Kritisiert werden ferner das Fehlen eines Minderheitengesetzes, Defizite beim Sprachgebrauch auf Lokalebene sowie die Gefahr der Marginalisierung von Minderheitenrechten durch die geplante Regionalreform.

Im starken Kontrast dazu steht die Einschätzung weiterer Beobachter wie NGOs, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Medien. Zwar werden auch hier übergreifend die großen Fortschritte und der breite formale Minderheitenschutz in Rumänien gewürdigt. Dennoch werden wesentlich größere Defizite festgestellt, u. a. im Bereich Sprachgebrauch bei Behörden oder öffentlicher Beschilderung, bei der Nutzung kultureller Symbole der Gemeinschaft, unterschwelliger Diskriminierung im Alltag, durch die Einordnung der Autonomieforderung als Sicherheitsrisiko oder wegen des Stillstands bei der Restitution bzw. erfolgten Wiederverstaatlichungen. Als Ursache wird eine völlig unzureichende Umsetzung existierender Minderheitengesetze ausgemacht, d. h. eine große Diskrepanz zwischen formaler Gestaltung und tatsächlicher Praxis. Diese zeigt sich demnach in verschiedenen Dimensionen, nämlich in deren schlichter Missachtung, einer Tendenz zur Umgehung oder minderheitenunfreundlichen Interpretation durch Behörden, einer mangelhaften bzw. fehlenden Kodifizierung in Ausfuhrgesetzen, einer fehlenden Sanktionierung bei Nichteinhaltung, einem fehlenden Rahmengesetz sowie mangelhafter Rechtsstaatlichkeit und -sicherheit durch eine tendenziell ethnische Rechtsprechung der Judikative. Kritisiert wird nicht zuletzt eine als diskriminierend empfundene Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, etwa bei Förderung mehrheitlich ungarischer Regionen oder der Eintragung von Marken mit Regionalbezug zum Szeklerland.

Insgesamt kann der formale Minderheitenschutz in Rumänien als sehr umfassend bewertet werden. Dies wird übergreifend von europäischen wie anderen Beobachtern bestätigt. Obwohl das rumänische Recht auch gruppenspezifische Rechte kennt, stehen das wiederholte, formelhafte Beharren auf dem monokulturellen Einheitsstaat, die formale Ablehnung von Kollektivrechten sowie der Ausschluss positiver Diskriminierung im Kontrast zur Lebensrealität Rumäniens. Unter den minderheitenfreundlichen und insbesondere die Verwendung der Muttersprache betreffenden Regelungen sticht die Reform des Unterrichtsgesetzes von 2011 besonders hervor. Dieses wirkt wie frischer Wind gegenüber der dogmatischen Vorstellung Rumäniens als monokulturellem Nationalstaat und zeigt, dass trotz der schwierigen Ausgangslage auch im rechtlichen Bereich Bewegung möglich ist.

Löst man sich jedoch vom Bild der formalen Gestaltung und blickt in die Praxis, ändert sich das Bild der Situation. Schließlich zeigen sich massive Mängel in der Umsetzung und Sanktionierung der Normen – ein Umstand, der interessanterweise in der Bewertung der Situation durch die europäischen Gremien kaum aufscheint. Vor dem Hintergrund des

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004150

wiederholten Verweises rumänischer Eliten auf die existierende Normierung steht der Vorwurf eines juristischen Greenwashing im Raum.[796]

Die Momentaufnahme des Minderheitenschutzes in Rumänien offenbart insofern ein Paradoxon aus Gewährung und gleichzeitiger Einschränkung von Minderheitenrechten. Dieses lässt sich eventuell darauf zurückführen, dass sich auch das Rechtssystem des Landes in einem Transformationsprozess befindet: Viele Bestimmungen, insbesondere in der Verfassung, atmen noch den Geist einheitsstaatlicher Vorstellungen. Dies scheint jedoch vor allem durch den Einfluss der Westintegration, der Minderheitenparteien sowie der Zivilgesellschaft in manchen Teilen aufzubrechen. Tatsächlich lassen sich durch die gewährten gruppenspezifischen (aber nicht so definierten) Rechte durchaus Anknüpfungspunkte zu Rechten einer Autonomielösung finden. Von einem tatsächlich inklusiven und großzügigen Umgang mit seinen Minderheiten ist das Land in der rechtlichen Praxis jedoch noch weit entfernt. Aktuell wichtiger als die formale Fassung des Minderheitenschutzes erscheint, wie Selejan-Gutan schreibt (Punkt 5.2.1), eine Änderung der Einstellung bei Behörden, Politik, Gerichten und letztlich auch der Mehrheitsgesellschaft, nicht nur für den Minderheitenschutz, sondern auch für eine mögliche Autonomielösung.

[796] Vgl. a. Kapitel 6.3.1.2.2.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.64151

6 Rahmensystem Europäisierung – Die Europäische Integration als Chance?

> *„Mental, sozial, aber auch in den Strukturen existiert die Teilung Europas nach wie vor.“*[797]
>
> László Tökés, Politiker der ungarischen Minderheit

Wie im Theoriekapitel schon angemerkt wurde, stellt die Integration Rumäniens in die EU – sprich die Europäisierung des Landes – eine strukturelle Rahmenbedingung für die Frage nach einer ungarischen autonomen Region in Rumänien dar. Unter Europäisierung kann nach Schimmelfennig der „Prozess der Institutionalisierung von Regeln der EU unterhalb und außerhalb der europäischen Ebene“[798] verstanden werden. Eine breitere Definiton liefert Radaelli. Danach beschreibt die Europäisierung:

> *„processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies.“*[799]

Der von Radaelli bestimmte Rahmen wird insofern von der EU vorgegeben, die sich wiederum in Fragen des Minderheitenschutzes stark auf Regelungen des Europarats stützt.[800] Wie noch gezeigt werden soll, treten (aktuell) jedoch weder der Europäische Rat noch die EU-Kommission aktiv als politische Akteure im Minderheitenschutz oder bei Autonomiedebatten in Erscheinung. So setzte der Europarat etwa mit dem EMRK und ECRM einen Rahmen für Minderheitenrechte in den Mitgliedsstaaten. Geprüft wird dessen Umsetzung aber nur passiv durch entsprechende Gutachterkommissionen oder Institutionen wie den EGMR. Ähnliches gilt für die EU[801], deren oberstes Exekutivorgan, die EU-Kommission, welche sich bei der Kontrolle der Umsetzung und Einhaltung der Regelungen vornehmlich auf die Berichte der Gutachtergremien stützt.

Doch auch von den rechtlichen Aspekten der Europäisierung abgesehen, hat sich für nationale Akteure auf der europäischen Ebene ein neues Feld des Lobbyings um eine Verbesserung des Minderheitenschutzes und eine Territorialautonomie in Rumänien ergeben. Zum einen ist dies den europäischen Streitschlichtungsmechanismen geschuldet, wie das Beispiel der Anrufung der Venedig-Kommission durch Rumänien im Streit um das ungarische Statusgesetz zeigt.[802] Zum anderen versuchen etwa die ungarischen

---

[797] S. Zitat aus Mayer (2014).
[798] S. Schimmelfennig (2004), S. 253.
[799] S. Radaelli (2000), S. 4.
[800] Zur Übersicht der minderheitenschutzrelevanten Regelungen auf europäischer Ebene s. Kapitel 5.1.
[801] Durch die zwei gesetzgebenden Gremien der EU, dem Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament, wurden und werden auch eigene minderheitenschutzrelevante Regelungen getroffen.
[802] Vgl. Kapitel 9.3.4.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004152

Minderheitenparteien und NGOs vermehrt über europäische Institutionen positiv auf die Situation der Minderheit einzuwirken und neue Möglichkeiten der Einflussnahme zu nutzen.

Doch gleich ob bei der Fragestellung um eine Territorial- oder Kulturautonomie, Hochschulbildung in ungarischer Sprache oder Ungarisch als Amtssprache, auch nach der Integration Rumäniens in die europäischen Institutionen trennen Mehrheit und Minderheit immer noch große Gräben. Tatsächlich haben die Forderungen nach Autonomie seit dem Beitritt zugenommen.[803] Dieser Umstand wirft eine Reihe von Fragen auf: Welcher Natur ist der Einfluss der Europäisierung, welche und wie starke Auswirkungen für den Minderheitenschutz in Rumänien folgen daraus und stellt die Europäisierung tatsächlich einen Hebel dar, Minderheitenschutz zu verbessern?[804] Und nicht zuletzt: Hat die Europäisierung Folgen für das Thema Autonomie?

Wie folgende kritische Aufbereitung in groben Zügen zeigt, wirkt die Europäisierung tatsächlich auf verschiedensten Feldern auf die Minderheitenthematik ein bzw. bietet Minderheiten mehr oder weniger starke Anknüpfungspunkte für (Autonomie-)Forderungen. Diese sind zum einen rechtlicher, zum anderen (regional-)politischer Natur – und haben jeweils klare Grenzen. Die Betrachtung geht zunächst auf den Status quo der Europäisierung in Rumänien ein, um im zweiten Teil ihre Bedingungen sowie sich aus ihr ergebende Perspektiven für eine Autonomie zu evaluieren.

6.1 Effektivität der EU-Konditionalität und Wahrnehmung der Europäisierung

Zweifelsohne hätte ohne tatsächliche, systematische Fortschritte bei der Übernahme der rechtlichen EU-Kriterien im Minderheitenschutz ein Beitritt Rumäniens zur EU nicht erfolgen können. Dessen ungeachtet, wurde die Übernahme aber mit unterschiedlicher Intesität und Effektivität verfolgt. Aufbauend u. a. auf den Arbeiten von Radaelli und Dobre teilt Constantin die Resultate der Europäisierung in Rumänien in ein Schema mit den Phasen Trägheit, Übernahme, Transformation und Einschränkung ein. Die *Trägheit* zeichnet sich durch das Ausbleiben von Änderungen, Verzögerungen und die Umsetzung von EU-Gesetzen aus. In der *Übernahme* hingegen werden zwar politische Forderungen übernommen, jedoch ohne die grundlegende Strukturen zu ändern, wo durch es effektiv nur zu minimalen Änderungen kommt. *Transformation* hingegen bezeichnet eine tatsächliche Umgestaltung politischen Handelns, sichtbar durch eine Änderung gewohnter Praktiken, Prozesse und Institutionen. Bei der *Einschränkung* hingegen sind Aktivitäten zu vermerken, die der Intention der Europäisierung widerstreben.[805] Zu erwähnen ist auch, dass innerrumänische Faktoren eine bedeutende Rolle bei der Adaptierung der europäischen Standards in nationales Recht

[803] Vgl. SAR (2009), S. 9.

[804] Wie Vizi aufzeigt (vgl. Vizi 2014, S. 25), wird die Rolle der europäischen Integration auf den Minderheitenschutz zunehmend diskutiert, darunter u. a. von Ahmed (2011), de Witte u. Horváth (2008), Shoraka (2010), Jovanovic (2012); ausführlich mit den Fallbeispielen Slowakei und Ungarn außerdem hierzu Schnellbach (2013).

[805] Vgl. Constantin (2007), S. 82; detailliert hierzu neben Radaelli (2000) auch Dobre (2004), Hentier (2001) sowie Borzel u. Risse (2000).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.064153

gespielt haben, darunter mit dem stärksten Auswirkungen das proaktive Vorgehen der ungarischen Minderheit.[806] Demnach unterteilt Constantin die Europäisierung auch in Rumänien in mehrere Phasen.

Der Zeitraum zwischen 1989 bis 1996 kann als Phase der *Trägheit* bezeichnet werden, die eher von Nationalismus geprägt ist. Maßnahmen in der Minderheitenpolitik sind eher Lippenbekenntnisse als konkrete Fortschritte, mithin konnte sich keine demokratische Kultur entwickeln. Als positiv stachen der Beitritt zum Europäischen Rat 1993, die Unterzeichnung und Ratifizierung des RSNM 1995 sowie die (von beiden Seiten widerwillige Unterzeichnung) des ungarisch-rumänischen Grundlagenvertrages 1996 hervor. Als ambivalent können hingegen die ineffektive Regelung der garantierten Minderheitensitze und der Rat der nationalen Minderheiten bezeichnet werden.[807] Rundweg negativ werden hingegen die einschränkenden Bestimmungen hinsichtlich des Gebrauchs von Minderheitensprachen bei Behörden (1991) und in der Bildung gesehen.[808]
Die Phase 1997 bis 2007 lässt sich hingegen als Phase der *Übernahme* mit Elementen der *Transformation* fassen.[809] Klares Ziel der neuen Koalitionsregierung unter Einbindung der UDMR war die Erfüllung der Kriterien zur EU-Mitgliedschaft. Die Zusammenarbeit mit der UDMR hatte auch taktische Gründe, nämlich als positives Zeichen gegenüber dem Ausland, wie auch um Minderheitenfragen unter Kontrolle zu halten. Positiv zu werten war die Beauftragung eines Ministers der UDMR mit der Aufsicht über die neue Abteilung zum Schutz nationaler Minderheiten. Zwar stellte dies einen Wendepunkt für die Minderheiten dar, da ab jetzt viele Gesetze zu ihren Gunsten erlassen wurden. Dieser war aber eher durch die Übernahme der rechtlichen Standards zum Minderheitenschutz und nicht durch eine tatsächliche innere Reform bedingt. In diese Phase fielen außerdem, neben weiteren Freundschafts- und Kooperationsabkommen mit Nachbarstaaten, die teilweise Restitution von Kircheneigentum sowie Regelungen zum muttersprachlichen Sprachgebrauch bei Behörden bzw. zur muttersprachlichen Bildung auf allen Stufen. Probleme zeigten sich allerdings in starken Spannungen in der Koalition, da der Minderheitenschutz nicht wirklich ernst genommen wurde. Die Vorschläge und Initiativen einer ungarischsprachigen Universität durch die UDMR versandeten über die Jahre. Zudem wurde von Brüssel der Schutz von Roma angeprangert, worauf die rumänische Politik aber umgehend mit passenden Antidiskriminierungsmaßnahmen reagierte. Die Phase war insgesamt geprägt von einer Mischung aus Erfolgen und Rückschlägen. Nach Constantin lag dies daran, dass Änderungen nur nachahmend erfolgten: Zwar wollten alle rumänischen Parteien in die EU, doch gab es keine Übereinstimmung hinsichtlich der Ausgestaltung der Minderheitenrechte

[806] Vgl. Constantin (2013b), S. 342.
[807] Vgl. Constantin (2007), S. 82 ff.; s. a. Kapitel 5.4.
[808] Vgl. Constantin (2013b), S. 347.
[809] Vgl. Constantin (2013b), S. 360.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004154

und folgten zum Teil Abgeordnete nicht dem Diktum ihrer Parteiführer. Die Einbindung der UDMR war größter Fortschritt der Phase.[810]

Ab 2000 kann die Phase einer *beginnenden Transformation* angesetzt werden. So öffneten sich etwa die ehemaligen Kommunisten der SDP gegenüber der UDMR. Dies äußerte sich in einer pragmatischen Einstellung gegenüber der Zusammenarbeit mit gegenseitiger Unterstützung, ohne aber der Bildung einer Koalition.[811] In dieser wurden nicht nur Verbesserungen für die Minderheiten ausgehandelt, das Regierungsprogramm bezog sich sogar auf die Verpflichtungen zur Integration in EU und NATO. Bedeutendste Änderung war zunächst das Verwaltungsgesetz von 2001, das den Minderheitensprachgebrauch bei Behörden erweiterte. In der Ablehnung einer Verfassungsklage gegen das Gesetz bezog sich das Verfassungsgericht explizit auf den RSNM. Des Weiteren folgte im selben Jahr die Einrichtung des Nationalrates gegen Diskriminierung, allerdings mit den bereits geschilderten Einschränkungen bei dessen Effektivität.[812] 2002 kamen zudem – gemäß der SDP-UMR-Kooperationsvereinbarung – Verbesserungen im Bereich der Polizei und der audiovisuellen Medien hinzu, 2003 die Änderung der Verfassung für EU-Konformität sowie 2003 und 2004 Änderungen im Wahlrecht, die zwar eher negativ für kleinere Minderheiten waren, aber von der UMDR im Hinblick auf die Konkurrenz neuer ungarischer Parteien mitgetragen wurde. Insgesamt führte die Kooperation der Parteien also zu einigen positiven Resultaten. Während die rumänischen Parteien generell ihre Minderheitenaversion beibehielten, zeigte sich zumindest auf Ebene ihrer Eliten eine zaghafte Akzeptanz von Minderheitenrechten.[813]

2004 trat die UDMR wieder in Koalition mit den Liberalen (PNL) und den Demokraten (PD), wobei sie diesmal den Vizepremier, drei Minister und über zehn Staatssekretäre stellte. Das Regierungsprogramm enthielt einen Punkt zu interethnischen Beziehungen, der den Fokus auf die Ratifizierung der Charta der Regionalsprachen sowie auf die Schaffung eines Minderheitenstatusgesetzes setzte. Neben inhaltlichen Defiziten und Streitigkeiten auf der ungarischen Seite[814] scheint das Statusgesetz auch am fehlenden politischen Willen der rumänischen Politik zu scheitern. Die extrem langsame Bearbeitung des Gesetzes lässt sich teilweise durch das Fernbleiben von Abgeordneten von entscheidenden Sitzungen erklären. Ähnlich lang, nämlich über zehn Jahre, dauerte auch die Ratifizierung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (diese erfolgte erst zwölf Jahre später in 2007[815]; Anm. d. Autors). Um mit EU-Vorgaben konform zu sein, kam es 2006 zudem zu

[810] Vgl. Constantin (2007), S. 84 ff.
[811] Die SDP akzeptierte die Weiterentwicklung des Minderheitenschutzes, die UDMR unterstütze die SDP im Parlament; vgl. Constantin (2013b), S. 351.
[812] Vgl. Kapitel 5.5.
[813] Vgl. Constantin (2007), S. 86 ff.
[814] Vgl. Kapitel 8.
[815] Vgl. Europarat (2016).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.064155

einer Änderung des Antidiskriminierungsgesetzes.[816] Hinsichtlich der Situation der Roma kritisierte die EU-Kommission zwischen 1999 und 2007 die Kluft zwischen gesetzlicher Regelung und tatsächlicher Politik. Im Gegensatz dazu äußerte sie sich bei der Lage der ungarischen Minderheit überwiegend positiv und bezog sich etwa auf die erweiterten Möglichkeiten der Nutzung der Muttersprache.[817] Insgesamt brachte der Zeitraum 1997 bis 2007 allerdings nur mäßige Fortschritte im Minderheitenschutz.[818]

Auch die Phase von 2008 bis 2013 zeigte Zeichen einer beschränkten *Transformation*. Nach einer kurzen Zeit in der Opposition formte die UDMR mit der Liberaldemokratischen Partei (PD-L) eine Koalition, die aber 2012 nach einem Misstrauensvotum scheiterte. Während Rumänien unter der Finanzkrise stark getroffen wurde, spürte die moderat auftretende UDMR mit dem Aufkommen von Konkurrenzparteien aus der Minderheit[819] zunehmenden Druck – den Wahlergebnissen von 2012 nach jedoch ohne Grund. Während das Bildungsgesetz von 2011 noch ein sehr positives Zeichen setzte[820], führte das Thema Regionalreform zu starken, äußerst kontroversen Diskussionen.[821] Sollten diese nach den aktuell bekannten Plänen umgesetzt werden, würde dies sogar einer *Einschränkung* bedeuten.[822] Gleiches kann für die 2015 erfolgte Einstufung von Autonomieforderungen als „nationales Sicherheitsrisiko“ gelten, die der positiven Beurteilung des Verhältnisses beider Ethnien widerspricht.[823] Genauso erscheint auch die Einhaltung bzw. Umsetzung der u. a. in RSNM und ECRM gesetzten Regelungen in vielen Punkten problematisch.[824] Hinsichtlich des Niedergangs der außenpolitischen Beziehungen seit 2012, in der der Minderheit eine zentrale Rolle zukommt, steht die EU zudem weitestgehend außen vor.[825]

Zu ähnlichen Schlüssen kommen auch andere Experten, wobei diese die Rolle der Europäisierung sehr unterschiedlich bewertet. So werden zunächst zwar die praktischen Folgen der Europäisierung gewürdigt: Sie normalisierte demnach das interethnische Verhältnis, schuf einen Schutzraum für die Minderheit, die eigenen Forderungen zu artikulieren und zu verfolgen,[826] und ermöglichte ferner freie Reisemöglichkeit (Familienaustausch), Wirtschaftsentwicklung und grenzüberschreitende Kooperation.[827] Jedoch wird auch stark zwischen der positiven Wirkung der Europäisierung bzw. ihren

[816] Vgl. Constantin (2007), S. 88 ff.
[817] Vgl. Constantin (2013b), S. 354.
[818] Vgl. Constantin (2013b), S. 360 f.
[819] Vgl. Kapitel 8.2.
[820] Vgl. Kapitel 5.3.5.
[821] Vgl. Constantin (2013b), S. 354 ff.
[822] Vgl. Constantin (2013b), S. 361.
[823] Vgl. Kapitel 4.
[824] Vgl. Kapitel 5.5.
[825] Vgl. Kapitel 9.4.
[826] Vgl. Interviews 10-3.1.; 10-3.4.
[827] Vgl. Interview 6-2.5.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004156

Auswirkungen vor dem Beitritt zur EU und dem Ausbleiben dieser nach diesem unterschieden.[828]

Vor dem Beitritt Rumäniens wird der Europäisierung ein indirekter Effekt attestiert. Demnach trug sie nicht nur zu einer Mäßigung im Umgangston bei, sondern wirkte durch die konsensorientierte Moderation ihrer Institutionen auch auf die Eliten ein und war ein Stabilitätsfaktor für die UDMR in den Koalitionsregierungen. Weiterhin eröffnete sich in ihrem Rahmen ein Verhandlungsraum für letztlich gute Resultate, zum Beispiel bei den Gesetzen zur lokalen Verwaltung und im Bildungsbereich.[829] Die euro-atlantische Integration, v. a. in NATO und Europarat, wird als Push-Faktor zur Ratifizierung internationaler Rahmenwerke zum Minderheitenschutz durch das Land gesehen.[830] Durch diese gab Europa Kontext und Standards vor, ohne sich aber um die Details der Umsetzung zu kümmern. Nichtsdestotrotz wird der dominierende Faktor für die bislang erfolgten positiven Änderungen im Wandel der Politik der rumänischen Parteien gesehen.[831]

Seit dem Beitritt hingegen wird eine starke Veränderung in der Umsetzung der Regularien durch Rumänien vermerkt: Bis dahin noch priorisiert würden diese nun falsch interpretiert oder trotz Übernahme nur unwillig oder restriktiv umgesetzt.[832] Als Beispiel wird etwa der – unter starker Einwirkung der OECD ausgehandelte – Kompromiss zur Einrichtung einer mehrsprachigen Petöfi-Schiller Universität genannt. Die nie erfolgte Umsetzung blieb ohne Konsequenzen.[833] Generell habe der Minderheitenschutz nach dem Beitritt seine Bedeutung verloren[834]:

> *„Within this process of interpreting now we see a downgrade due to the fact that Romania, after it became a member of the European Union, considered it not so important anymore to be a "good school boy" in the Council of Europe and the group of states waiting for membership. Now being a member of the European Union it considers that this soft law must not be interpreted in a largely and general manner."*[835]

Die aktuelle Situation wird einem Stillstand, einem „eingefrorenen Konflikt"[836] gleichgesetzt, für den das seit 2005 festgefahrene Minderheitenstatusgesetz als Symbol gelten kann.[837] Auch wird keine wirkliche Verbesserung in den interethnischen Beziehungen gesehen, gerade wegen der bei rumänischen Politikern und im Bildungssystem vorherrschenden

[828] Vgl. Interviews 3-3.1.; 4-3.1.; 4-3.2.V1; 5-3.1.V1; 6-3.1.
[829] Vgl. Interviews 6-3.1.; 7-3.1.; 9-3.1.; 9-3.1.V; 11-3.1.
[830] Vgl. Interviews 7-3.1.; 8-3.1.
[831] Vgl. Interviews 9-3.4.; im Sinne einer Einstellungsänderung von einer radikal anti-ungarischen Position zu einer moderaten, pragmatisch-opportunistisch von Machtpolitik geleiteten, vgl. ebd.
[832] Vgl. Interviews 2-2.2.; 6-2.5.; 8-3.1.
[833] Vgl. Interview 9-3.1.V.
[834] Vgl. Interview 6-2.5.
[835] S. Interview 2-3.2.
[836] Vgl. Interview 4-3.2.V1.
[837] Vgl. Interview 6-3.1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.64157

Vorurteile.[838] Das Verhältnis folgte hier demnach eher der allgemein skizzierten Entwicklung des Minderheitenschutzes: Der Beitritt habe an den schlechten Beziehungen nichts geändert bzw. treten jüngst sogar vermehrt Spannungen auf.[839]

Die Ergebnisse des EU-Beitritts erscheinen auch einer Studie von 2009 zufolge – besonders in der Wahrnehmung der Minderheit – als ambivalent. So löste der Beitritt zunächst einen langsamen Prozess der politischen und ökonomischen Mobilisierung unter den Eliten der Minderheit aus: Unter vielen Ungarn des Szekler-Gebiets wird seitdem die Idee einer EU-Entwicklungsregion in den Grenzen des Szeklerlands als Hauptlösung für die Probleme betrachtet, wodurch sich dementsprechende Forderungen nach Selbstbestimmung und einem höherem Anteil an den europäischen Fördermitteln verstärkt haben. Die EU wird tatsächlich als Katalysator für den Dezentralisierungsprozess betrachtet. Nicht zuletzt versucht die ungarische Minderheit ihre Interessen damit zu verbinden.[840] Während einige lokale Eliten durch der EU-Integration neue Perspektiven für Verbesserungen für die Minderheit in den Bereichen Selbstverwaltung, Kultur, Identität und Sprache sehen, begegnen andere dieser eher mit Skepsis. Angesichts des niedrigen wirtschaftlichen Entwicklungsstands des Szeklerlands werden etwa Zweifel an der fairen Verteilung von EU-Fördermittel an die Minderheit geäußert. Ungarische Minderheitenvertreter wiederum scheinen sichtbare, positive Resultate zu marginalisieren oder leugnen. In anderen Bereichen hingegen werden die Auswirkungen des EU-Beitritts als stark empfunden, etwa bei der kulturellen Mobilisierung der Minderheit, ihrer politischen Repräsentation und institutionellen Teilhabe von der übernationalen bis zur lokalen Ebene, aber auch im Bereich des Sprachgebrauchs oder durch die Möglichkeit zweisprachiger Ortsschilder.[841]
Letztlich scheint die EU, den Autoren der Studie zufolge, sowohl in regulativer als auch in finanzieller Hinsicht eher einen „enzymatischen“ Effekt auf die Minderheiten und ihre Beziehung zur Mehrheit zu haben: Bereits existierende Strömungen wurden gedämpft oder aber verschlimmert, ohne dass die EU direkt in die Situation eingebunden gewesen sei. „Europa“ wurde hingegen von beiden Seiten gleichermaßen zur Artikulierung der eigenen politischen Agenda genutzt. Weiterhin etablierte sich durch Förderung moderater lokaler Eliten bei Mehrheit und Minderheit ein wahrscheinlich nachhaltig bestehendes Arrangement der Machtteilung.[842] Auch versuchten die Eliten der Minderheit „Europa“ als Katalysator eigener Autonomie- bzw. Selbstverwaltungskonzepte zu nutzen. Durch die nur schwache regionale Identifizierung mit dem Heimatstaat, bietet der „Europa-Gedanke“ den

[838] Vgl. Interviews 3-3.4.; 5-3.4.; vgl. Kapitel 4.4 u. 4.1.3.
[839] Vgl. Interview 1-3.4.; 2-3.4.
[840] Vgl. a. Kapitel 6.3.3 u. 8.2.2.
[841] Vgl. SAR (2009), S. 2 ff.
[842] S. auch die Erläuterung zur Rolle der UDMR als Swing Party im Kapitel 8.1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004158

Minderheiten außerdem eine weitere Identität neben der ethnischen. Eine nur marginale Wirkung wird hingegen den EU-Fördermitteln zugeschrieben.[843]

In der rumänischen Politik scheine, so Constantin, seit dem EU-Beitritt die Einstellung zu herrschen, die Arbeit im Minderheitenschutz sei erledigt und daher seien keine weiteren Änderungen mehr nötig. Trotz der greifbaren Fortschritte zeigen jedoch die anhaltenden Spannungen in den interethnischen Beziehungen, dass diese auch nach dem Beitritt kein abgeschlossenes Kapitel darstellen, sondern es noch viel Raum für Verbesserungen gibt. Darunter fallen das Minderheitenstatusgesetz, die Umsetzung der europäischen Sprachencharta sowie die hitzigen Debatten um ungarischsprachige Universitätsbildung oder die Territorialautonomie.[844] Auch daher fordert die UDMR von der EU, den Schutz nationaler Minderheiten in Form eines umfassenden, verbindlichen Normenwerks nicht nur in ihre Vertragswerke aufzunehmen, sondern dieses auch durch unter EU-Kompetenz zu stellen und mit einem soliden Monitoring zu flankieren.[845]

6.2 Die Rolle Europas: Rekapitulation bisheriger Ergebnisse

In den bisherigen Kapiteln wurden zum Teil schon die Einflüsse der Europäisierung auf verschiedene, für Minderheitenschutz bzw. Autonomie relevante Dimensionen herausgearbeitet. Diese sind der rumänische Rechtsrahmen, die ungarisch-rumänischen Beziehungen sowie die innenpolitische Diskussion in Rumänien. Trotz dessen darf, wie Radaelli hervorhebt, dabei nicht vergessen werden, dass politische Änderungen auf nationaler Ebene im Zuge der EU-Integration auch kritisch mit anderen möglichen Quellen verglichen werden müssen.[846]

- Im Bereich der *Gesetzgebung* haben der Europäische Rat wie die EU Minderheitenschutzstandards für neue Mitgliedsländer gesetzt, denen sich auch Rumänien durch die Integration in die westlichen Institutionen bzw. durch den Beitritt zur EU unterworfen hat. Tatsächlich zeigt sich in der Gesamtschau des rumänischen Minderheitenschutzes, dass das Land diesbezüglich formal über breitgefächerte Regelungen und Maßnahmen verfügt, die in vielen Bereichen der Übernahme europäischer Regelungen geschuldet sind. Trotz der Implementierung zeigt sich jedoch in der Praxis in vielen Bereichen ein anderes Bild der Lage, welche teilweise im Gegensatz zu den Erkenntnissen der Monitoring-Gutachten steht.[847]
- Auf die *innenpolitische Diskussion* um die Themen Minderheitenschutz und Autonomie in Rumänien ist ein Einfluss der europäischen Institutionen kaum erkennbar. Nicht zuletzt

[843] Vgl. SAR (2009), S. 5 f.
[844] Vgl. Constantin (2007), S. 90.
[845] Vgl. FUEN (2015).
[846] Vgl. Radaelli (2000), S. 25.
[847] Vgl. Kapitel 5.5.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004159

wird die aktuelle Frage der Dezentralisierung von Seiten der EU eher unter ökonomisch-administrativen Gesichtspunkten gesehen, wenngleich auch im Rahmen des RSNM zur Vermeidung negativer Folgen für die Minderheit gemahnt wird.[848]

- Auf der Ebene der *bilateralen ungarisch-rumänischen Beziehungen* erweist sich, wie noch gezeigt werden wird[849], der Einfluss der Europäisierung stärker. Tatsächlich wurden die für die Minderheitenrechte nicht unwesentliche Zusammenarbeit der beiden Länder zum Teil stark nach Vorgaben der europäischen Institutionen geprägt. Die Europäischen Institutionen haben als mahnende Instanz und mit diplomatischem Druck insbesondere auf die ungarischen Regierungen eingewirkt. Unilateralen Maßnahmen hinsichtlich der ungarischen Minderheiten in den Nachbarländern wurde wiederholt ein Riegel vorgeschoben sowie durch das Pochen auf die Durchsetzung bzw. Einhaltung der Rahmenvertragswerke die rumänischen Regierungen auf Konformität gedrängt. Eine Unterstützung über europäische Standards hinaus erfolgte jedoch nicht, zumal bestimmte Vorgaben – wie etwa die Möglichkeit von Territorialautonomie bei den Grundlagenverträgen – von Rumänien ausgeschlossen werden konnten. Der Schwerpunkt der Diskussion um Minderheitenschutz liegt auch nach dem EU-Beitritt der beiden Länder auf deren Innenpolitik.

6.3 Neue Perspektiven durch den EU-Beitritt? – Eine kritische Betrachtung

In der Diskussion um Minderheitenschutz in Rumänien wird oft auf die hinreichenden Maßnahmen durch die erfolgte Umsetzung europäischer Regelungen verwiesen. Aufgrund der oben skizzierten, generell positiven Fortschritte Rumäniens im Minderheitenschutz entlang internationaler Standards sowie des mäßigenden Einflusses der EU stellt sich jedoch die Frage, wieso die Kritik der ungarischen Minderheit am Minderheitenschutz sowie Forderungen nach Autonomie nicht abgenommen haben bzw. die Verbesserungen in der Praxis nicht zu einer Entspannung der Situation geführt haben. Mögliche Antworten hierauf liefert die Betrachtung der politischen und rechtlichen Bedingungen sowie etwaiger neuer Möglichkeiten und Ansatzpunkte für die Minderheitenschutzpolitik im Rahmen der EU.

6.3.1 Europäische Minderheitenpolitik

Die EU wurde in Mittelosteuropa oft auch als Makler für Minderheiteninteressen gesehen:

> *„The protection of minorities was part of the political accession criteria as well and, therefore, the EU has been understood as an actor lobbying on behalf of national minorities in Central and Eastern Europe“.*[850]

[848] Vgl. Kapitel 4.3.
[849] Vgl. Kapitel 9.
[850] Vgl. Jenne, Erin (2004), Bargaining Theory of Minority Demands: Explaining the Dog that Did not Bite in 1990s Yugoslavia, International Studies Quarterly, Nr. 48, S. 729–754, zitiert nach Bochsler u. Szöcsik (2013), S. 430.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004160

Tatsächlich war zumindest bis zum Ende der 90er-Jahre, die für den Beitrittsprozess der jüngeren Mitgliedsstaaten prägend waren, der politische Fokus der EU auf den Minderheitenschutz noch eher schwach ausgeprägt. Während der Beitrittsphase kamen vielmehr ökonomischen Faktoren und administrativen Fähigkeiten, d. h. die Zusammenarbeit mit der EU zu bewerkstelligen, ein stärkeres Gewicht zu als der Demokratisierung.[851] Ethnische Diversität wurde zudem unter sicherheitspolitischen Aspekten eher kritisch gesehen.[852] Erst im Zuge der EU-Osterweiterung kamen auch Minderheitenthemen auf die europäische Agenda, flossen nach dem Vertrag von Lissabon sogar als Verweise in das Primärrecht der EU ein und erweckten Interesse in der Erweiterungspolitik. Die Themen Dezentralisierung und Autonomie werden in- und außerhalb der EU – besonders bei den ungarischen Minderheiten im Karpatenbecken – stark diskutiert. Ein Bereich befasst sich dabei etwa mit der Multilevel-Governance und den sich (eventuell) daraus ergebenden Möglichkeiten für „Regionen nationaler Minderheiten".[853] Dabei scheinen zwei Aspekte auf, die mit Forderungen nach Selbstverwaltung bzw. Territorialautonomie in Verbindung stehen: Auf der einen Seite sind dies moderate, aber dennoch fassbare Änderungen im EU-Recht, ausgelöst durch die Einwirkung existierender internationaler Menschen- und Minderheitenrechte. Auf der anderen Seite zeigen sich Devolutionsprozesse in verschiedenen Mitgliedsstaaten, d. h. eine innere Transformation, die sich etwa in der Stärkung regionaler Ebenen oder Autonomie- bzw. Separatismusbewegungen (Schottland, Katalonien, Belgien) ausdrücken und nicht selten auf die stärkere EU-Integration zurückzuführen sind.[854] Die Radikalisierung scheint jedoch eher ein inländisches Phänomen und nicht durch die Minderheitenschutzkriterien der EU verursacht, die sich zu gleichlautenden Forderungen nicht äußert.[855]

Zwar gehört Minderheitenschutz zu den politischen Beitrittskriterien der EU. Doch weder unterstütze die EU in den Beitrittsländern Territorialautonomie als Mittel hierzu, noch setzte sie in Fragen der Dezentralisierung und Minderheitenrechte Vorgaben für präferierte Lösungen.[856] Dies deckt sich auch mit der Meinung von Beobachtern, nach denen die EU in der Minderheitenpolitik keine bzw. nur eine marginale Rolle einnimmt. Eher wird ihr ein indirekter Einfluss durch die Rahmenwerke des Europarats und der OECD im Zuge der Beitrittsanbahnung beigemessen.[857] Da diese aber nur generelle Prinzipien darstellen, fehlt

[851] Vgl. Pravda, Alexandra (2001): Introduction, in: Zielonka, Jan u. Pravda, Alexandra (Hrsg.), Democratic Consolidation in Eastern Europe, Bd. 2, International and Transnational Factors, Oxford: Oxford University Press, S. 12 f., zitiert nach Smith (2013), S. 49.
[852] Vgl. Smith (1999), S. 515.
[853] Nach Malloy bezeichnet der Begriff „Regionen, in denen Minderheiten die Mehrheit bilden", s. Malloy (2005), S. 8.
[854] Vgl. Vizi (2014), S. 25 f.
[855] Vgl. Szöcsik (2012), S. 123.
[856] Vgl. Bochsler u. Szöcsik (2013), S. 430.
[857] Vgl. Interviews 1-3.3.; 2-3.3.; 11-3.3.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004161

ihr hierfür ein normativer Rahmen.[858] Auch wird die Thematik als sehr sensibel erachtet, da sie in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fällt. Bei einer Einmischung wäre mit dem Widerstand starker Akteure wie Spanien und Frankreich zu rechnen.[859] Dementsprechend hält sich die EU generell aus dem Thema Minderheitenschutz heraus bzw. scheut dieses.[860] Außer der allgemeinen Regularien zur Nichtdiskriminierung, einigen Elementen wie bei der Roma-Strategie oder in der EU-Erweiterung, verfolgt die EU de facto keine Minderheitenpolitik.[861] Weder fördert sie aktiv Minderheitenstandards[862], noch finden sich bezüglich Autonomie entsprechende Ziele oder Aktivitäten.[863] Auch im Falle Rumäniens wird seit dem Beitritt des Landes nur noch geringes Interesse an der Implementierung der übernommenen Rahmenstandards[864] bzw. deren Details registriert.[865] Ein wichtiger Grund für den generellen Unwillen wird auch in Befürchtungen bezüglich der destabilisierenden Folgen des Austritts Großbritanniens aus der Union gesehen.[866] Erschwerend kommt hinzu, dass spätesten seit der Migrationskrise 2015 das Thema Minderheitenschutz in der internationalen Gemeinschaft marginalisiert ist.[867] Dies konnte beispielsweise 2017 beobachtet werden: Als es in Spanien zum Zerwürfnis zwischen der Zentralregierung und der autonomen Region Katalonien kam, erfolgte durch die europäischen Institutionen kaum eine Reaktion.[868]

6.3.2 Rechtliche Perspektive

Bei der rechtlichen Perspektive bezüglich der Europäisierung lohnt es sich zum einen die inhaltlich Stärke der Vorgaben der EU bzw. ihre Politik an sich anzusehen. Interessant erscheint zum anderen aber auch der Prozess des EU-Beitritts der mittelosteuropäischen Länder (MOL) hinsichtlich der Konditionalitätskriterien und deren Implementierung.

Wie bereits erwähnt, wurde die EU oft zum Spiegel für die Selbstbestimmungs-Agenden der ungarischen Minderheit. Genährt wird diese Hoffnung sicherlich auch durch Aussagen, Ansätze und Rahmenwerke europäischer Institutionen.[869] Tatsächlich findet sich jedoch kein bindendes, internationales Recht, durch das sich einem souveränen Staat eine Autonomie

[858] Vgl. Interview 2-3.3.
[859] Vgl. Interview 9-3.3.
[860] Vgl. Interviews 1-3.2.; 5-3.1.V1; 5-3.1.V2.
[861] Vgl. Interviews 6-3.3.; 9-3.3.
[862] Vgl. Interview 8-3.3.
[863] Vgl. Interview 9-3.3.
[864] Vgl. Interviews 6-2.5.; 7-3.1.; 8-3.1.
[865] Vgl. Interview 9-3.4.
[866] Vgl. Interview 3-3.3.
[867] Vgl. Interview 5-3.2.
[868] Vgl. Santacecilia (2017); derStandard.at (2017).
[869] Ackrén listet zum Thema Selbstverwaltung z. B. die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die generelle Unterstützung des Europarats von Selbstverwaltung von Minderheiten als Mittel des Spannungsabbaus oder die Regionalpolitik der EU auf (vgl. Ackrén 2009, S. 11, 13); Salat nennt hierzu die Kopenhagen- und Lund-Empfehlungen der OSCE, die Empfehlung 1201 des Europarats sowie den Gross-Bericht (Resolution 1334/2003) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (vgl. Salat 2014, S. 133); s. a. Kapitel 5.1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004162

aufzwingen ließe.[870] Vielmehr geschieht dies im Regelfall vor dem Hintergrund der Sicherheitsbedenken von Großmächten oder blutiger Konflikte. Letzteres spiegelt sich in fast allen diesbezüglichen internationalen Dokumenten nach 1989 in „Shared-Sovereignty"- bzw. „Power-sharing"-Konzepten wider, so etwa in den Arrangements in den Regionen Bosnien-Herzegowina, Nordirland, Makedonien, dem Irak oder Kosovo. Eine internationale Einmischung dieser Art war in Rumänien, das keinen solchen Konflikt vorzuweisen hatte, daher ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund hat der Verweis auf einen möglichen positiven Beitrag durch die europäischen Institutionen zur Konfusion stark beigetragen.[871]

6.3.1.1 Qualität europäischer bzw. internationaler Standards im Minderheitenschutz

Zunächst sind, wie Varga feststellt, internationale Minderheitenstandards keine Maximallösungen. Vielmehr stellen sie – wie etwa die Menschenrechte – den kleinsten Nenner dar, auf die sich die jeweiligen Vertragsstaaten geeinigt haben. Ausgeschlossen ist daher auch nicht, dass Kin-States darüber hinausgehende Maßnahmen nicht anbieten können, sofern diese den Minderheitenstandards nicht widersprechen. De facto werde die Einhaltung von Mindeststandards oft vorgeschoben, um von der Umsetzung angemessener Maßnahmen abzulenken.[872]

Wie bei fast allen internationalen für den Minderheitenschutz relevanten Dokumenten der Fall, findet sich auch im RSNM kein Recht auf Autonomie. Gleichermaßen lassen sich etwaige Autonomieforderungen jedoch auch nicht mit dem Verweis auf internationale Standards ablehnen.[873] Ähnlich wie der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSCE und die Resolution 1334 des Europarats von 2003 streicht das Gutachterkomitee zum RSNM Autonomie zwar als Mittel der Partizipation der Minderheit heraus. In seinen Empfehlungen greift es jedoch eher auf schon bestehende Maßnahmen zurück als den Mitgliedsstaaten Standards vorzugeben. Alle Arten von Autonomie hängen daher von innenpolitischen Entwicklungen ab, bei denen die Gesetze über Selbstverwaltung i. d. R. verhandelt werden müssen.[874] So verwundert es nicht, dass trotz der starken Befürwortung von Territorialautonomien durch Minderheitenparteien – etwa in Rumänien und Serbien – sich dies nie in der EU-Beitrittskonditionalität widerspiegelte. Tatsächlich treibt die EU-Kommission zwar die Dezentralisierung voran, hat diese aber nie mit dem Minderheitenschutz verbunden.[875] Minderheitenvertreter haben daher eine schwierige Stellung gegenüber ihren Regierungen, Druck bei der Dezentralisierung auszuüben, da die

[870] Vgl. Buchanan, Alan (2004): Justice, Legitimacy, and Self-Determination – Moral Foundations for International Law, New York: Oxford University Press, zitiert nach Salat (2014), S. 132.
[871] Vgl. Salat (2014), S. 131 ff.
[872] Vgl. Varga (2004), S. 474.
[873] Vgl. Vizi (2014), S .27.
[874] Vgl. Vizi (2014), S. 29 f.
[875] Vgl. Szöcsik (2012), S. 121 f.; s. a. Kapitel 4.3.2.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.084163

EU hierzu auf Regionalebene über keinen wirklichen Kompetenzhebel verfügt.[876] Nicht zuletzt bewegt sich die EU seit 2000 weg von Ansätzen des Kollektivschutzes, hin zu solchen der individuellen Nichtdiskriminierung.[877]

Die europäischen Minderheitenschutzstandards selbst werden generell zwar als gut und wichtig angesehen.[878] Jedoch können auch hier Problembereiche ausgemacht werden. Zunächst zeigt sich die Evaluierung der Umsetzung der Normen als problematisch. Sowohl EU-Kommission als auch Resolutionen des EU-Parlaments beziehen sich auf Standards, die eher vage gehalten sind und deren Monitoring nicht mit dem regulären Recht vergleichbar ist. Zwar wurde das Monitoring des Minderheitenschutzes während der Osterweiterung zunehmend professionalisiert und versucht objektivierbarer zu machen. Nicht zuletzt können im Erweiterungsprozess für die Evaluierung der Situation von nationalen Minderheiten die RSNM- bzw. OSCE-Dokumente als Hauptmaßstab gesehen werden. Jedoch sind innerhalb der EU die Regelungen des RSNM nicht wirklich von großer Bedeutung, da diese kein Mandat zum Vorantreiben des Minderheitenschutzes in den Mitgliedsstaaten hat.[879]
Letzterer Punkt weist zudem auf das Problem der fehlenden Sanktionierungsmöglichkeit hin. Die EU verfügt mit den Kopenhagener Kriterien nur vor dem Beitritt über einen Hebel[880]. Nach einem Beitritt hat sie aber keine Mittel zum Minderheitenschutz bzw. Handhabe zur Befolgung der Verträge gegenüber den Mitgliedstaaten[881]: „[A]fterwards, when they are already members of the EU, they don't either have to respect the legislation nor do they need to make other steps forward."[882] Dieses gilt auch für den Europarat, der bei mangelnder Vertragstreue de facto keine Kompetenzen hat, Druck auf Staaten wie Rumänien auszuüben.[883] Ohne Sanktionierung der Standards sind diese wirkungslos. Es bleiben nur noch andere Wege der Einwirkung von außen, wie etwa im Falle der Autonomie der Aland Inseln, die nur durch internationalen Druck der UN zustande kam.[884]
Zwar wurden die Um- und Durchsetzung von Minderheitenrechten schon während des EU-Beitritts der MOL problematisiert und stehen nun auch zunehmend bei den neuen Kandidaten des Westbalkans zur Debatte. Die Frage nach einem besseren Monitoring der Umsetzung bleibt aber bestehen.[885]

[876] Vgl. Vizi (2014), S. 35.
[877] Vgl. Interview 10-3.2.
[878] Vgl. Interviews 5-3.2.; 10-3.2.; 11-3.2.
[879] Vgl. Vizi (2014), S. 26 f.
[880] D. h. über die Einforderung von Fortschritten bei der Umsetzung der Beitrittsbedingungen gegenüber den Beitrittskandidaten (Anm. d. Autors).; vgl. Kapitel 6.3.1.2.
[881] Vgl. Interviews 1-3.2.; 4-3.2.; 5-3.1.; 9-3.4.
[882] S. Interview 4-3.2.V2
[883] Vgl. Interview 4-3.2.
[884] Vgl. Interview 5-3.2.
[885] Vgl. Szöcsik (2012), S. 122.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004164

Darüber hinaus hat die Europäisierung zu einem divergierenden Rahmen für Minderheitenschutz geführt.[886] Szöcsik veranschaulicht dies in einem Vergleich der Länder Serbien und Rumänien bezüglich des Umgangs mit den Beitrittskriterien im Bereich des Minderheitenschutzes. So förderte die EU in beiden Ländern den Sprachgebrauch in den Bereichen Öffentlichkeit, Bildung sowie Behörden und die Dezentralisierung. Andere Bereiche behandelte sie jedoch unterschiedlich, sie unterstützte insbesondere die kulturelle Autonomie in Serbien, jedoch nicht in Rumänien. So hat die EU keine allgemeinen Minderheitenschutzstandards gegenüber allen Beitrittskandidaten entwickelt, sondern eher auf die jeweils aktuelle Innenpolitik reagiert. In keinem der beiden Staaten wurde kulturelle Autonomie als Minderheitenschutzstandard gefordert, wenngleich er positiv aufgefasst wurde, sobald dies auf der innenpolitischen Agenda erschien.[887] Nicht dienlich wirkt sicherlich auch die Akzeptanz doppelter Standards, d. h. die Nichteinhaltung der Kopenhagener Kriterien durch die „alten" Mitgliedsländer wie Frankreich und Griechenland[888]: „Minority protection [is] basically a product only for the export not for the import, the internal consumption."[889] De facto klaffen daher die Bedingungen, unter denen Minderheiten in der EU leben, weit auseinander: Während die einen schon die Existenz von Minderheiten nicht anerkennen, gewähren ihnen andere große Autonomie.[890]

Schlussendlich ist die EU, so Vizi, von einem soliden und durchgehend kohärenten Ansatz beim Minderheitenrecht – und damit auch in ihrer Politik – noch weit entfernt. Jegliche Möglichkeiten der Einflussnahme für nationale Minderheiten auf Regionalebene beschränken sich auf diejenigen Gemeinschaften, die in ihrem Land über eine verfassungsrechtlich verankerte Autonomieregelung verfügen. Optionen ergeben sich hier für die Minderheiten der MOL eher marginal. Vielmehr läuft auch hier der Schwerpunkt auf die innenpolitische Entwicklung hinaus.[891] So resümiert ein Beobachter: „*Essentially state centres are getting a blank check to resolve issues of minority policy. So long as there is no violence, European actors are disengaged.*"[892]

6.3.1.2 EU-Konditionalität und -Normimplementierung

Trotz der bisherigen Erkenntnisse gilt die Konditionalitätsphase des EU-Beitritts gemeinhin als großer Impulsgeber im Bereich des Minderheitenschutzes und der Bereitschaft zu entsprechenden Konzessionen in der Politik. Wieso ergeben sich dennoch keine durchschlagenderen Erfolge? Schimmelfennig hat in einem Beitrag die speziellen Auswirkungen der Europäisierung auf die MOL herausgearbeitet, die eben auch den

[886] Vgl. Interview 8-3.1.
[887] Vgl. Szöcsik (2012), S.121 ff.
[888] Vgl. Interview 1-3.2.; 4-3.2.V2.
[889] S. Interview 1-3.2.
[890] Vgl. Grobe (2018).
[891] Vgl. Vizi (2014), S. 35.
[892] S. Interview 10-3.2.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004165

Minderheitenschutz als einem Aspekt unter vielen betreffen. Obwohl diese Erkenntnisse bereits im Jahr 2004 veröffentlichit wurden, können sie einen Ansatz zur Erklärung der aktuellen Situation bieten.

Demnach wurden vor der Entscheidung zu Beitrittsverhandlungen einige Regelungen nur selektiv übernommen, während andere – u. a. zum Minderheitenschutz – eher von Europarat und OSZE vorangetrieben wurden statt von der EU.[893] Die Übernahme dieser Regeln beruht auf konditionalen, d. h. auf Bedingungen beruhenden Anreizen der EU, in deren Mittelpunkt die Mitgliedschaft steht. Die Bedingungen der Mitgliedschaft (Konditionalität) lassen sich in zwei Gruppen unterteilen, nämlich politische und marktwirtschaftliche. Zu den politischen gehören etwa die Gewähr von Menschenrechten, Minderheitenschutz, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, zu den wirtschaftlichen z. B. funktionierende Institutionen und Konkurrenzfähigkeit. Schließlich wurde auch die Übernahme des umfassenden Regelwerks der EU, der acquis communitaire, verlangt. Die Bedingungen waren aber nicht gleich gewichtet: Während die politischen Grundvoraussetzungen für Verhandlungen darstellten, mussten die wirtschaftlichen und acquis nur mittelfristig erfüllt werden. Schimmelfennig unterscheidet daher auch grob zwischen den Konditionalitätsphasen vor und nach dem Beginn von Verhandlungen.[894]

6.3.1.2.1 Konditionalität als Transformations-Bremse

Nicht alle Länder waren zu Beginn bereit, alle Beitrittsbedingungen zu übernehmen: Besonders in den von autoritären Regierungen geprägten Ländern, die ihre Machtbasis u. a. auf die Einschränkung von Bürgerrechten und Minderheitenschutz stützten und das Risiko eines Machtverlustes nicht tragen wollten (z. B. die Regierungen Iliescu/Rumänien, Meciar/Slowakei, Tudjman/Kroatien und Milosevic/Serbien). 1997 bzw. 1998 wurde mit dem Wechsel zu reformorientierten Regierungen in diesen Ländern der Weg für Beitrittsverhandlungen frei, wodurch sich auch der Fokus auf die Acquis-Kriterien legte. Die demokratische Entwicklung wurde zwar weiterhin von der EU beobachtet, allerdings nur geringe Änderungen, z. B. beim Minderheitenschutz, gefordert. Mit der nun eintretenden massiven Übernahme von Regelungen während der Beitrittsverhandlungen wurden andere Normquellen verdrängt.[895] Im Gegensatz zu den autoritär geprägten Staaten Mittelosteuropas (etwa Belarus, Ukraine oder Rest-Jugoslawiens) bedurfte es in den damaligen Vorreiterstaaten wie Polen, Tschechien, Slowenien und Ungarn kaum einer politischen Konditionalität.[896] In anderen Staaten, wie etwa Rumänien, setzten sich zwar

[893] Vgl. Schimmelfennig (2004), S. 253 f.; Rumänien verweigerte etwa bestimmte Regeln zum Minderheitenschutz, Tschechien Schritte zur Regionalisierung oder Polen die Einschränkung der Luftverschmutzung, vgl. ebd.
[894] Vgl. Schimmelfennig (2004), S. 254.
[895] Vgl. Schimmelfennig (2004), S. 255 f.; zu weiteren möglichen Normquellen zählen etwa die Regeln internationaler Organisationen oder die USA, vgl. ebd.
[896] Vgl. Schimmelfennig (2004), S. 258.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004166

wieder die früheren Regierungschefs gegen die reformorientierten Regierungen durch, jedoch war die EU-Integration und Demokratisierung zwischenzeitlich sehr vorangeschritten. Die „neuen" Regierungen konnten sich den vom Wahlvolk als positiv empfundenen Änderungen und dem Momentum der „Beitrittsperspektive" nicht mehr verschließen.[897]

Die MOL beschritten nach der Wende einen Weg der Transformation hin zu liberaler Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft, Privateigentum sowie zum Nationalstaat, verstanden als Souveränität von Russland und ethnisch-nationaler Homogenität.[898] Die politische Konditionalität des Beitrittsprozesses stärkte Individuen und Zivilgesellschaft gegenüber den Staaten. Der EU-Acquis-Rahmen hingegen limitierte die Möglichkeiten der MOL, stärkte vor allem die Exekutive und verpflanzte technokratische Agenturen und Marktordnungsregeln in die Anwärterstaaten. Ihre Konditionalität wirkte wie eine Bremse wenn nicht gar rückschrittlich auf den Prozess der Dezentralisierung und des gesellschaftspolitischen Wandels.[899]

Auf Ebene der *staatlichen Transformation* wirkte wie EU-Konditionalität und -Integration dem in den MOL erstarkenden Leitbild des ethnisch homogenen, souveränen Nationalstaats zweifach entgegen: Zum einen wandte sich die EU aktiv gegen eine territoriale Fragmentierung nach ethnischen Kriterien und unterstützte vielmehr Minderheitenschutz und Modelle der föderalen Machtteilung, so u. a. auch im Falle der ungarischen Minderheiten in der Slowakei und Rumänien. Zum anderen schränkte die Integration in das europäische Mehrebenensystem die Souveränität der MOL ein. Auf den Bereich der *politischen Transformation* wirkte sich hingegen die technokratisch-exekutivlastige Natur der Acquis-Konditionalität aus: Während auf der einen Seite die EU-Kommission die Anforderungen formuliert und überwacht, verhandelt sie auf der anderen Seite mit speziellen Regierungsvertretern bzw. Behörden. Die Vorbeitrittsphase bestimmte so die Agenda der Parlamente von außen und unterdrückte teilweise den demokratischen Wettbewerb durch beschleunigte Gesetzgebungsverfahren von EU-relevanten Gesetzen. Dies stärkte die Zentralisierung in der Exekutive und marginalisierte gleichzeitig gesellschaftliche Interessengruppen und parlamentarische Vertretungen.[900] Die Europäisierung führte in den MOL schlussendlich zu ambivalenten Resultaten:

> *„Zum einen wurden die Regeln zügig und weiträumig übernommen. Zum anderen ist diese kurzfristige Effektivität […] aber vielleicht mit mittelfristigen Schwächen bei der Umsetzung und Einhaltung der Regeln in den Mitgliedstaaten erkauft worden."*[901]

Mit dem Ende der Konditionalitätsphase schwand auch in Rumänien der Druck betreffend das Minderheitenstatusgesetz, dessen Annahme – insbesondere wegen des Passus zur

[897] Vgl. Schimmelfennig (2004), S. 259 f.
[898] Vgl. Schimmelfennig (2004), S. 252.
[899] Vgl. Schimmelfennig (2004), S. 260 f.
[900] Vgl. Schimmelfennig (2004), S. 261 f.
[901] S. Schimmelfennig (2004), S. 264.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.064167

kulturellen Autonomie – als sehr unwahrscheinlich scheint.[902] Auch der UDMR-Abgeordnete Csaba Sógor weist auf die nachlassenden Fortschritte in Rumänien und der Slowakei nach dem Beitritt hin, weswegen er eine Umsetzung der jeweiligen Verpflichtungen vor einem Beitritt anmahnt. Im Falle des Minderheitenstatusgesetzes in Rumänien etwa seien der EU nach dem Beitritt nun die Hände gebunden.[903] Eine ähnliche Wirkung könnte auch bei den bilateralen wie internen Beziehungen vermerkt werden: Während die EU-Integration Rumäniens die Akteure Ungarn, Rumänien und die ungarische Minderheit aufeinander zugehen ließ, erwachten nach dem Beitritt die Streitigkeiten von neuem.[904]

6.3.1.2.2 „Potemkinsche Harmonisierung“

Ein weiterer Aspekt im Zuge der Übernahme westlicher Regelungen durch Rumänien besteht in der ungenügenden Umsetzung derselben. Der rumänische Literat und Politiker Titu Maiorescu sah dies noch im 19. Jahrhundert mit einem Auseinanderklaffen von „Form und Inhalt“ der rumänischen Gesellschaft begründet.[905] Boia führt dies auf eine bestimmte Oberflächlichkeit der politischen und kulturellen Strukturen in Rumänien zurück, das sich zwar oft die Form westlicher Ideen, Gesetze und Institutionen angeeignet habe, ohne sich jedoch mit deren tatsächlichen Inhalt auseinanderzusetzen. Die daraus resultierende, beschränkte Funktionstüchtigkeit führe oft zu Korruption und administrativem Chaos.[906]
Letztere Meinung gewinnt durch die Beobachtung der EU-Integration der MOL an Substanz. Demnach gleichen tatsächlich viele Aspekte der Europäisierung der MOL dem organisationstheoretischen Prozess des „Isomorphismus“: Nach diesem passen sich Organisationen zwar aufgrund von Legitimitätsanforderungen inhaltlich und formal zunehmend an. Dies geschieht entweder durch Imitation externer Vorbilder, durch Druck zu einem bestimmten Modell oder durch Verbreitung durch Eliten. Jedoch geschieht dies nicht angesichts interner problemlösungsorientierter Ziele, die der effizienten Lösung lokaler Anforderungen dienen. Den im Zuge der Europäisierung übernommenen EU-Normen fehlte also der direkte Bezug zu den Transformationsproblemen der Beitrittsländer vor Ort.[907] Um dem Anpassungsdruck zu entgehen, versuchen Organisationen nach außen zwar alle formalen Kriterien zu erfüllen, jedoch nach innen bei gewohntem Vorgehen zu bleiben und die Kriterien den Bedürfnissen vor Ort anzupassen. Dies hat ein Auseinanderfallen von Form und Inhalt zur Folge: Die Form dient hier der Sicherung externer Legitimität, während die Organisationspraxis von externen Einflüssen abgeschottet wird. Wade Jacoby beschreibt

[902] Vgl. Decker (2008), S. 447.
[903] Vgl. UDMR (2016b).
[904] Vgl. Lupea (2012), S. 1.
[905] Vgl. Hitchins (1994), S. 63.
[906] Vgl. Boia (2006), S. 19.
[907] Schimmelfennig weist auch auf einen weiteren Umstand hin: Während in den „alten“ EU-Ländern nicht allen erweiterten Kriterien der neuen Kandidaten entsprechen musste und die Kriterien an sich oft existierenden, lokalen Gegebenheiten anpassten, kamen sie in den „neuen“ Mitgliedstaaten vielfach als unveränderte Vorlage zum Einsatz. Vgl. a. a. O., S. 265.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004168

diesen Umstand als „Potemkinsche Harmonisierung“.[908] Darüber hinaus hinkt die Umsetzung der EU-Regeln der Übernahme in geschriebenes Recht hinterher, was u. a. an zwei Gründen festgemacht werden kann: Zum einen war die formale Übernahme – und damit der Fortschritt – für die EU leicht zu überprüfen. Zum anderen war der Anreiz zur rein formalen Übernahme verstärkt, da die Kommission nur über begrenzte Kompetenzen und Mittel verfügt, um die Umsetzung zu überwachen.[909] Im Endeffekt hatte die Europäisierung bei äußerst starken Anreizen eine ambivalente Wirkung: Dank der Beitrittskonditionalität verlief die Übernahme von Regeln zwar schnell und umfassend. Jedoch wurde der demokratische Transformationsprozess samt Dezentralisierung gebremst, die Umsetzung von Regeln vernachlässigt und deren Inhalt teilweise vom Sinn entkoppelt, während sich in den Staatsapparaten der MOL „Inseln der Europäisierung“ bildeten. Die Europäisierung der MOL war einer starken Beitrittskonditionalität zu verdanken, jedoch nicht der Eigenmotivation der Staaten. Angesichts eher schwacher Sanktionsmöglichkeiten stellt sich die Frage nach der weiteren Entwicklung in der post-konditionalen Phase.[910]

Vergleicht man die obige Analyse von Constantin und die bisherigen Erkenntnisse dieser Arbeit, finden sich auch im Falle Rumäniens einige Indizien, die der Darstellung von Schimmelfennig entsprechen. Merkmale einer „Potemkinschen Harmonisierung“ können etwa in den Phasen 1989 bis 1996 (Trägheit), aber auch noch 1997 bis 2007 (Übernahme) identifiziert werden, schließlich scheint der Versuch der Wahrung des Scheins nach außen in beiden Phasen auf. Während es im Minderheitenschutz zwar mittlerweile zu großen Verbesserungen gekommen ist, existieren dennoch große Defizite bei der Umsetzung der entsprechenden Normen, wie Kapitel 5 dieser Arbeit gezeigt hat.

6.3.3 Regionalpolitische Ansätze auf EU-Ebene

Die kaum vorhandene Minderheitenpolitik der EU sowie die teilweise mangelnde Effektivität ihrer rechtlichen Regeln zum Minderheitenschutz erweisen sich als Basis für Autonomieforderungen als ungeeignet. Manche Autoren sehen jedoch dennoch Möglichkeiten für Minderheiten, Forderungen nach mehr Minderheitenschutz im Rahmen der EU zu verfolgen. Demzufolge existiert neben der vertikalen Dimension der Europäisierung – von oben (Brüssel) nach unten (Mitgliedsstaaten) – auch einer horizontale Dimension. Diese entfaltet sich durch politische Bildung, Sozialisation und Ausbreitung durch nationale wie regionale Akteure, wie eben proaktive Minderheiten, die die dargebotenen Möglichkeiten des europäischen Systems nutzen.[911] Tatsächlich überschneiden sich nach Keating die

[908] Vgl. Schimmelfennig (2004), S. 266 f.
[909] Vgl. Jacoby, Wade (1999): Priest and Penitent – The European Union as a Force in the Domestic Politics of Eastern, East European Constitutional Review, 8, 1, S. 62-67; zitiert nach Schimmelfennig (2004), S. 266.
[910] Vgl. Schimmelfennig (2004), S. 267 f.
[911] Vgl. Constantin (2013b), S. 343.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004169

Forderungen und die europäische Integration in drei Bereichen, die den Minderheiten statt Devolution und Separatismus einen neuen Weg aufweisen. Dieser umfasst *erstens* eine normative und funktionale Transformation, *zweitens* eine Kanalisierung nationaler Bewegungen in Richtung geteilter Souveränität bzw. eine gegenüber Minderheitenforderungen offenere politische Atmosphäre sowie *drittens* neue Möglichkeitsstrukturen zur Durchsetzung von Minderheitenforderung.[912] Am fassbarsten erscheint hierbei der letzte Bereich, der von Malloy unter dem Konzept der „third level integration" subsumiert wird. Im Zuge der europäischen Integration ist die Rolle lokaler und regionaler Behörden durch die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips in der EU-Politik gewachsen. Neben den Ebenen der EU und der Mitgliedstaaten bilden die subnationalen Akteure damit eine „dritte Ebene". Diese ist äußert komplex, da sie nicht nur verschiedenste Einheiten in unterschiedlichen Mitgliedsstaaten mit variierenden Kompetenzen umfasst, sondern auch eine stark unterschiedliche Involvierung nationaler Politiker. Während diese Rolle in manchen Staaten von nationalen Minderheiten ausgefüllt wird, sind diese in anderen Staaten – vermutlich aufgrund unterschiedlicher Ausgangsbedingungen – auf der dritten Ebene quasi unsichtbar.[913]

Zu den Möglichkeiten der dritten Ebene gehört die Kohäsionspolitik der EU, das Komitee der Regionen, Minderheitenkoalitionen, die sog. paradiplomacy sowie die Europäische Bürgerinitiative:

- Die **Kohäsionspolitik** bietet eine zusätzliche Finanzierungsmöglichkeit, um finanziell benachteiligte Regionen bei der Reduzierung von Entwicklungslücken zu unterstützen. Zwar hat die Regionalebene dabei ein Mitspracherecht und profitieren bei der Verteilung vor allem autonomen Regionen. Jedoch hängt die Verteilung der Gelder maßgeblich von den Zentralregierungen ab, die sozusagen als „Gatekeeper" fungieren.[914] Letztlich verfügen die Mitgliedsstaaten selbst über den politischen Status ihrer Regionen und damit auch indirekt über die Möglichkeit der Regionen, von EU-Programmen zu profitieren.[915]
- Das **Komitee der Regionen** stellt eine zusätzliche Vertretung der Lokal- bzw. Regionalebene bei der EU dar. Der Einfluss des Komitees ist jedoch begrenzt, da es sich lediglich beratend zu verschiedenen Politikbereichen[916] äußert. Letztlich handelt es sich um ein Lobbying für mehr Kompetenzen für Regionen im Sinne der Subsidiarität.[917]
- Die Mitwirkung in **Minderheitenkoalitionen** auf Europaebene könnte auch eine

[912] Vgl. Keating, Micheal u. McGarry, John (2006): European Integration and the Nationalities Question, London: Routledge, S. 368, zitiert nach Vizi (2014), S. 33.
[913] Vgl. Malloy (2006), S. 6.
[914] Vgl. Malloy (2006), S. 20 f.
[915] Vgl. Vizi (2014), S. 34
[916] Zu diesen zählen wirtschaftliche und soziale Kohäsion, transnationale Infrastruktur, Gesundheit, Bildung bzw. berufliche Fortbildung, Kultur, Arbeit- und Sozialpolitik, Umwelt und Transport; vgl. Malloy (2006), S. 16.
[917] Vgl. Malloy (2006), S. 18 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004170

Möglichkeit zur Artikulation von Forderungen nach Autonomie darstellen. Ein Beispiel hierfür ist die Föderalistische Union europäischer Volksgruppen (eng. FUEN). Sie vereinigt nationale Minderheitengruppen und unterstützt deren Forderungen nach Minderheitenschutz durch Lobbying bei Parlamenten und Regierungen der Mitgliedsstaaten. Eine andere Plattform stellt die European Free Alliance (EFA) dar[918], welche jedoch fast nur Mitglieder aus Westeuropa aufweist.[919] Erst kürzlich traten ihr die Siebenbürgisch-ungarische Volkspartei (PPMT) sowie einige Zivilorganisationen bei. Die UDMR ist hingegen Mitglied der EPP-Fraktion (European People's Party) des EU-Parlaments, welche sich vorwiegend aus den Mehrheitsparteien der Mitgliedsstaaten rekrutiert. Während die EFA also eher regional orientiert einzuordnen ist, wird die EPP eher national orientiert eingeschätzt. Sie stellt insofern kein geeignetes Forum zur Initiierung von minderheitenspezifischen Änderungen auf internationaler Ebene dar.[920]

- Ein weiteres Feld ist die **paradiplomacy**, d. h. außenpolitische Aktivitäten regionaler Akteure zur Durchsetzung eigener Forderungen, die oft entgegengesetzt zu den bzw. ohne Einbindung der diplomatischen Ziele des Trägerstaates wirken. Derartige Bewegungen werden von den betroffenen Regierungen naturgemäß als negativ befunden.[921] Ein Beispiel für solche Maßnahmen können etwa Veranstaltungen wie der Csángó-Ball in Brüssel gesehen werden. Der u. a. vom Büro für die europäische Repräsentation der ungarischen nationalen Minderheiten (HUNINEU) organisierte Ball steht in einer Reihe von Aktivitäten, die die Aufmerksamkeit auf den Schutz der Csángó-Minderheit in Rumänien (eine Untergruppe der Székler im rumänischen Kreis Moldavia) lenken soll.[922] Zu solchen Aktivitäten könnten ferner auch Informationskampagnen oder Shadow Reports zu den RSNM-Monitoring-Berichten wie etwa vom Székler Nationalrat oder der UDMR gezählt werden.
- Die **Europäischen Bürgerinitiative** (EBI) wurde 2011 vom EU-Parlament und dem Rat der EU rechtlich fixiert. Mit ihr haben EU-Bürger die Möglichkeit, der EU-Kommission – im Rahmen ihrer Kompetenzen – direkt einen Auftrag für Gesetzgebungsvorschläge zu machen. Eine Initiative muss von mindestens einer Million Bürgern aus mindesten sieben Mitgliedsstaaten unterstützt werden. So sieht die politische Elite der rumänischen Ungarn hierin auch ein Vehikel zur Artikulation ihrer Minderheitenschutzagenda.[923] 2013 reichten zwei Mitglieder des Székler Nationalrats eine EBI bei der Kommission ein, mit dem Ziel, Kohäsionsgelder mit speziellem Fokus auf die Gleichheit von Regionen mit nationalen, ethnischen, kulturellen oder sprachlichen Eigenheiten (im Vergleich zu den umgebenden Regionen) zu vergeben. Die Eingabe wurde von der Kommission mit der Begründung

[918] Vgl. Malloy (2006), S. 22 f.
[919] Vgl. Vizi (2014), S. 34.
[920] Vgl. Interview 2-5.2.V.
[921] Vgl. Malloy (2006), S. 26 f.
[922] Vgl. Hungary Today (2016).
[923] Vgl. Constantin (2013b), S. 358.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004171

abgewiesen, nicht in ihre Kompetenz zu fallen.[924] Im selben Jahr initiierte auch die UDMR, zusammen mit der Südtiroler Volkspartei, der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen (FUEN) sowie der Jugend Europäischer Volksgruppen ein entsprechendes EBI-Abkommen namens „Minority SafePack".[925] Die Initiative zielt auf „ein Bündel an Maßnahmen und konkreten Rechtsakten [der EU] zur Förderung und zum Schutz der europäischen Minderheiten sowie der Regional- und Minderheitensprachen"[926] ab. Auch diese Eingabe wurde mit der obigen Begründung von der Kommission zunächst abgewiesen, die negative Entscheidung vom EUGH aber für rechtswidrig erklärt.[927] Die Situation zeige, so die FUEN, „die Grenzen der Europäischen Bürgerinitiative als neuem Mittel direkter Demokratie ebenso wie die komplizierten Zuständigkeitsfragen in Minderheitenanliegen"[928]. Letztendlich erlangte die Initiative 2018 jedoch mit über 1,2 Mio. Unterschriften das notwendige Quorum. Die Kommission ist nun dazu angehalten, eine Debatte im Europäischen Parlament und damit einen Dialog für die Schaffung eines legislativen Rahmens auf EU-Ebene anzustrengen.[929] Dies kann als umso größerer Erfolg gewertet werden, als dass die Resultate der EBI bislang bescheiden ausfallen: Von den 51 zwischen 2012 und 2015 gestarteten Initiativen schafften es nur drei zur Vorlage bei der Kommission. Zu keiner der drei wurden rechtliche Vorlagen erstellt.[930]

Trotz der vermehrten Aktivitäten im Bereich der dritten Ebene fallen die oben erwähnten Regionen nationaler Minderheiten immer noch kaum ins Gewicht: Weder ist eine bedeutende Zahl der Minderheiten im Komitee der Regionen vertreten, noch sind diese in den Mitgliedstaaten besonders präsent. Nicht zuletzt hängt ihre Finanzierung stets an der Förderung durch die Mitgliedsstaaten.[931] Schließlich werden auch im Rahmen des Europäischen Parlaments nur wenige Möglichkeiten gesehen, auf interne Angelegenheiten Rumäniens einzuwirken.[932] Nichtsdestotrotz wird die EU insgesamt als eine Plattform für Dialog betrachtet bzw. in den Raum gestellt, dass sie die Debatte zumindest unterstützen könnte.[933] Mit Interesse wird dabei die strategische Neuausrichtung der UDMR hin zu mehr Lobbying-Aktivitäten auf EU-Ebene verfolgt, etwa im Bereich der FUEN oder der erwähnten Minority SafePack Initiative.[934] Interessant erscheint schließlich auch ein Vorschlag, in Regionen mit problematischer interethnischer Vergangenheit EU-Fördergelder an

[924] Vgl. Nemzetpolitikai Kutatóintézet (2015a), S. 4; Europäische Kommission (2013).
[925] Vgl. FUEN (2013).
[926] Vgl. FUEN (2017).
[927] Vgl. FUEN (2017).
[928] Vgl. FUEN (2014).
[929] Vgl. FUEN (2018).
[930] Vgl. Nemzetpolitikai Kutatóintézet (2015a), S. 1.
[931] Vgl. Vizi (2014), S. 16.
[932] Vgl. Interview 2-5.2.V.
[933] Vgl. Interviews 5-3.1.V2; 9-3.3.
[934] Vgl. Interview 7-3.3.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004172

interethnische Kooperationsprogramme zu binden und solchermaßen ein volksgruppenübergreifendes „Region Building“ zu erzielen.[935]

6.4 Zusammenfassende Bewertung

Rumänien hat seit der Wende eine große Entwicklung im Minderheitenschutz hinter sich gebracht. Wie auch Beobachter vielfach betonen, hatte die Europäisierung und die damit verbundene Übernahme von Minderheitenschutznormen maßgeblichen Anteil daran: Sie befördert und stabilisiert den Prozess, mäßigte den Ton innenpolitisch wie gesellschaftlich und drängte die Konfliktparteien erfolgreich zu Kooperation.

Trotz der positiven Resultate und Erwartungshaltung gegenüber den neuen Möglichkeiten der EU zeigt die Praxis, dass dennoch immer noch große Probleme existieren und das interethnische Verhältnis sich zwar stabilisiert, aber nicht wesentlich verbessert hat. Hierbei sticht eine Diskrepanz zwischen der Phase vor dem Beitritt des Landes und nach diesem hervor. Nach obiger Ausarbeitung scheinen mehrere mögliche Aspekte auf, die als Gründe für die beschränkten Auswirkungen der Europäisierung gelten könnten.

Als erstes können die regionalpolitischen Ansätze auf EU-Ebene als sog. „dritter Weg“, genannt werden. Hier haben sich zwar theoretisch neue Optionen für Aktivitäten von Minderheitenvertreter ergeben, so etwa die Kohäsionspolitik, das Komitee der Regionen, Minderheitenkoalitionen, paradiplomacy oder die Europäische Bürgerinitiative. Wenn auch die UDMR und andere Minderheiten-Akteure hier verstärkt aktiv werden, so spielen diese Möglichkeiten der Einflussnahme de facto bislang nur eine marginale Rolle (wobei der Erfolg der Bürgerinitiative des Minority SafePack abzuwarten ist). Die wesentlichen Entscheidungen im Minderheitenschutz werden immer noch in der rumänischen Innenpolitik und nicht in Brüssel getroffen.

Die zweite Beschränkung kann im Fehlen einer Minderheitenschutzpolitik in der EU gesehen werden. Weder verfolgt die EU proaktiv Minderheitenschutz, noch fällt dieser in ihren Kompetenzbereich. Aufgrund diesbezüglicher Sensibilitäten in vielen Mitgliedsstaaten scheut sie eine direkte Einmischung und agiert nur äußerst zurückhaltend bei entsprechenden Themen. Durch die Aufnahme von Minderheitenschutzregeln in die Acquis-Kriterien kommt ihr zwar indirekter Einfluss zu, doch propagiert sie nichts, was über bestehende Abkommen hinausgeht. Dies gilt auch für das Thema Autonomie, die zwar als eine mögliche positive Lösungsmöglichkeit betrachtet wird, für die EU als rechtspolitische Plattform aktuell aber nicht in Frage kommt. Ein etwaiger Wandel der Einstellung ist diesbezüglich bei der Aufnahme neuer Beitrittskandidaten zu verzeichnen, der sich eventuell am stärkeren Fokus diesbezüglich etwa im Falle der Annährung Serbiens ablesen lässt.

Ein dritter Bereich betrifft das Wesen der Minderheitenstandards sowie ihre Umsetzungsmechanik in den Beitrittsländern. Zunächst sind die Kriterien der europäischen

[935] Vgl. SAR (2009), S. 6 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.1.34173

Institutionen nicht als Maß aller Dinge für die Lösung der Minderheitenprobleme zwischen Schottland und Neapel oder West und Ost zu sehen. Sie stellen lediglich Mindeststandards dar, denen aber – wie Schimmelfennig im Rahmen der allgemeinen Beitrittskriterien ausgeführt hat – der lokale Bezug fehlt und die nicht zwangsläufig den Problemen vor Ort gerecht werden. Nicht nur kann der Verweis auf ihre korrekte Einhaltung oft als „Feigenblatt" gesehen werden, auch zieht die Herausbildung doppelter Standards, d. h. ihre unterschiedliche Behandlung in alten und neuen Mitgliedsländern, ihre Bedeutung in Zweifel. Hinzu kommt die Umsetzung dieser vorgegebenen Standards vor Ort. Der Natur der Konditionalitäts-Mechanik geschuldet, führt die Europäisierung zwar vor dem Beitritt zu recht umfassenden Maßnahmen der Beitrittskandidaten. Deren Ergebnisse wirken aber gleichzeitig ambivalent, da sie die demokratische Transformation und Dezentralisierung eher schwächen. Da zudem weder Rat noch EU über Sanktionierungs-Kompetenzen beim Minderheitenschutz verfügen, geht mit dem Beitritt eines Staates auch das Druckmittel zur Einhaltung der Kriterien verloren. Die bisherigen Erkenntnisse legen nahe, dass sich dies auch in Rumänien in der Post-Konditionalitätsphase bewahrheitet. Den sehr positiven Entwicklungen, wie zuletzt etwa der Bildungsreform von 2011, stehen nach über 10 Jahren nach dem Beitritt immer noch eine Reihe grundlegender Probleme entgegen. So scheint das durch den Beitrittsprozess eingesetzte, politische Momentum im Minderheitenschutz mittlerweile verpufft, obwohl nach wie vor neben dem schwierigen interethnischen Verhältnis und der gärenden Autonomiedebatte noch andere Problempunkte existieren, etwa das fehlende Statusgesetz oder die praktische Umsetzung von Gesetzen. Die Europäisierung hatte insgesamt für den Minderheitenschutz in Rumänien eine wichtige initiierende und stabilisierende Wirkung. Für das weitere Vorantreiben der Minderheitenschutzrechte oder gar einer Autonomie spielt die europäische Ebene jedoch aktuell keine Rolle.

Wie László Tökés Zitat eingangs des Kapitels schon andeutet, scheint sich auch 25 Jahre nach der Wende in den MOL und deren EU-Beitritt und trotz der formal korrekten Erfüllung der europäischen Kriterien wenig verändert zu haben. In Wahrheit sei „dies [aber] in der geforderten Geschwindigkeit gar nicht möglich gewesen […]. Erziehung und Mentalitäten, die das kommunistische Regime den Menschen jahrzehntelang aufgezwungen habe, seien nicht so leicht zu überwinden."[936] Bei der politischen Transformation, d. h. der Werteübernahme in Politik und Gesellschaft, liegt – wie in anderen MOL-Staaten – noch ein weiter Weg vor Rumänien.

[936] S. Mayer (2014).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004174

7 Die Rumänischen Parteien

„Rumänien hat verstanden, dass die kulturelle Diversität – der Multikulturalismus und der Interkulturalismus – wesentliche Werte der Demokratie, einer respektvollen Gesellschaft und eines friedlichen Miteinanderlebens darstellen […] Nicht nur, dass Rumänien den Schutz der Identität der nationalen Minderheiten fördert, Rumänien unterstützt auch ihre Einbindung in die Entscheidungsfindung die ganze rumänische Gesellschaft betreffend."[937]
Bogdan Aurescu, Außenminister Rumäniens

Die rumänischen Parteien, insbesondere jene in Regierungsverantwortung, können als die wichtigsten Akteure in der Debatte um eine mögliche ungarische autonome Region in Rumänien gelten. Gleichzeitig fügen sie sich nicht nur in die beschriebene politische Kultur Rumäniens ein, sondern tragen bislang auch zu dessen Fortführung bei. So wird ihre generelle Einstellung der Minderheit gegenüber als negativ bezeichnet[938], was sich etwa in der Ablehnung von Kollektivrechten, einer Autonomie, dem Minderheitenstatusgesetz[939] oder ihrer Position im Prozess der Regionalisierung/Dezentralisierung äußert.[940] Dennoch gelang es der UDMR, wie später noch gezeigt werden wird, durch eine einvernehmliche Politik im Rahmen mehrerer Regierungsbeteiligungen große Zugeständnisse für die ungarische Minderheit zu erzielen.[941] Dies darf jedoch nicht mit tatsächlicher konkordanzdemokratischer Politik[942] verwechselt werden: In der Regierung zeigen die rumänischen Parteien – so die Erfahrung – Entgegenkommen gegenüber Minderheitenthemen, solange sie der parlamentarischen Unterstützung der UDMR bedürfen. In der Opposition und vor Wahlen kehrt sich die Haltung derselben Parteien ins Gegenteil, sodass Forderungen der Minderheiten und dementsprechende Kompromisse vehement abgelehnt werden.[943] Da das Handeln der Parteien in Regierungsverantwortung natürlich nicht trennscharf von der rumänischen Innenpolitik betrachtet werden kann, fließen in folgende Aufbereitung auch einige Aspekte aus vorherigen Kapiteln ein.

7.1 Minderheitenrechts- und Autonomie-Diskurs in der rumänischen Parteienlandschaft

Die Parteienlandschaft Rumäniens unterliegt einem stetigen Wandel. So erschweren eine Vielzahl von Verschmelzungen und Wahlbündnisse mit unterschiedlichsten Namensgebungen eine exakte Betrachtung der relevanten politischen Einstellungen

[937] S. Radio Romania International (2015).
[938] Vgl. Interviews 1-1.2.; 4-1.2.; 5-3.4.V; 6-1.2.; 7-1.2.; 11-1.2.
[939] Vgl. Interview 4-2.1.
[940] Vgl. Kapitel 4.3.
[941] Vgl. Kapitel 8.1.
[942] Konkordanzdemokratie (engl. consociational democracy) gilt als eine Regierungsform, die Konflikten in Ländern mit kultureller Segmentierung bzw. hochintegrierten, aber mehrfach inkompatiblen Wertesystemen durch Verhandlung und Einbindung auf Führungsebene begegnet, vgl. Lehmbruch (1974), S. 1.
[943] Vgl. Constantin (2013b), S. 51 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.064175

gegenüber der Dezentralisierung- bzw. Autonomiethematik. Zwar haben sich die rumänischen Parteien formell in das Gefüge der politischen Lager Europas eingereiht. Ihr politisches Handeln kann jedoch nicht unbedingt daran gemessen werden bzw. lassen ihre Namen nicht automatisch Rückschlüsse auf die tatsächliche Politik zu: Die Demokratische Partei etwa vollzog einen Wechsel von „links“ nach „rechts“, vielen „christdemokratischen“ Parteien fehlt oft die entsprechende Grundlage, die Sozialdemokraten ließen mit autoritärer Politik sowie Korruptionsfällen aufhorchen und einige Politiker haben zwei bis drei Parteiwechsel hinter sich.[944] Draghiciu macht dies am Mangel an politischer Kultur fest:

> *„Die Parteien haben keine Programme, die Politiker wechseln von einer Partei zur anderen je nach Interesse, sodass man im heutigen Rumänien über keine richtigen politischen Parteien sprechen kann. Sie sind eher Interessencliquen und Instrumente der Machtausübung. So kann man bizarre Allianzen wie die des* [sozial-demokratischen, Anm. d. Autors] *Präsidentschaftskandidaten Ponta und des Leiters der extremistisch-nationalistischen Partei PRM Corneliu Vadim Tudor erklären.“*[945]

Der Umgang der Parteien mit dem Thema einer ungarischen autonomen Region hat sich auch nach der Wende kaum gewandelt, bildet aber einen wichtigen Kontext für die Bewertung des Status quo bzw. der Ausgangsfrage dieser Arbeit. Die folgende Aufbereitung soll einen generellen, kurzen Überblick über die Einstellungen der rumänischen Parteien gegenüber der Minderheit und ihren Autonomieforderungen bieten. Sie folgt dabei größtenteils der Analyse von Bochsler und Szöcsik, welche darin ebenfalls auf die oben geschilderte Unübersichtlichkeit der politischen Landschaft gestoßen sind. Dabei wird auch auf die kleineren, nationalistischen Parteien eingegangen, deren Positionen die Debatte stark beeinflusst haben.[946] Nachdem seit 2012 das Thema Dezentralisierung/Regionalisierung für die Minderheit besonders in den Vordergrund gerückt ist, wird die Betrachtung an dieser Stelle in zwei Phasen getrennt.

7.1.1 Die Entwicklung 1990 bis 2011

Bis 2015 waren die wichtigsten Parteien Rumäniens die linke PSD, die rechte National-Liberale Partei (PNL), die in der Mitte angesiedelte Demokratisch-Liberale Partei (PD-L, mittlerweile PNL[947]) sowie die zwei ultra-nationalistischen Parteien Großrumänien-Partei (PRM) und Nationale Einheit Rumäniens (PUNR). Letztere ging in der Konservativen Partei (PC)[948], diese wiederum in der Allianz der Liberalen und Demokraten[949] (ALDE) auf.[950]

---

944 S. Boia (2006), S. 19.
945 S. Draghiciu (2014), S. 3.
946 Vgl. Bochsler u. Szöcsik (2013), S. 434, basierend auf Protsyk, Oleh u. Garaz, Stela (2013), Politicization of ethnicity in party manifestos, Party Politics, 19, S. 296-318.
947 Vgl. Mihalache (2014).
948 Vgl. adevarul.ro (2006).
949 Vgl. ALDE Party (2015).
950 Vgl. Bochsler u. Szöcsik (2013), S. 433; die im Folgenden in Klammern nach den Parteinamen genannten Jahreszahlen beziehen sich auf das jeweilige Parteiprogramm.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004176

Anfang der 90er-Jahre widersetzen sich die PUNR, PRM sowie die Partei Demokratische Front der Nationalen Rettung (FDSN) noch sehr vehement gegen alle Dezentralisierungsideen. So wollte die PUNR das Territorium Rumäniens gegen die „Besatzungskräfte“ der ungarischen Minderheit verteidigen, die die traditionellen demokratischen Strukturen Rumäniens zerstörten (PUNR/1992). Jegliche willkürliche territorial-administrative Enklave (hiermit ist höchstwahrscheinlich das Szeklerland gemeint; Anm. des Autors) werde abgelehnt (PUNR/1990). Ähnlich sieht dies die PRM, die den Schutz des nationalen, einheitlichen Charakters Rumäniens vor dem Ziel der schrittweisen Auflösung des Staates durch die Ungarn bewahren will. Auch die FDSN (die 1992 in der Vorgängerpartei der PSD aufging[951]) lehnte nicht nur jegliche aus ihrer Sicht separatistischen Ansichten ab, sondern bezeugte Widerstand „gegen absurde, revisionistische Föderalisierungslösungen“ (FDSN/1992). Hiervon war auch die jeweilige Politik der Koalitionsregierungen betroffen: Dort opponierten die kleinen Parteien zunächst per Veto gegen jegliche Regionalisierung oder mehr Minderheitenrechte und verließen die Koalitionen schließlich wegen des Grundlagenvertrags mit Ungarn.[952] Tatsächlich befeuerten sie das Misstrauen gegen die ungarische Bevölkerung in besonderem Maße. Nicht nur wurde jedwede Forderung der UDMR als Indiz zur Abspaltung Siebenbürgens gewertet und daher kategorisch abgelehnt. Die Parteiführer der PUNR und PRM forderten sogar ein Verbot der Partei.[953]

1996 mäßigte sich die allgemeine politische Einstellung gegenüber der Minderheit mit der Regierungsübernahme der Mitte-rechts-Allianz Demokratische Übereinkunft Rumäniens (CDR), an der neben der Sozialdemokratischen Union (USD) und kleineren rechten Oppositionsparteien auch die UDMR beteiligt war. Dabei rührte der versöhnliche Ton auch durch den Druck der EU her. Die Instrumentalisierung von Ethnopolitik durch die Nationalisten im Wahlkampf setzte den moderateren Mitte-rechts-Parteien jedoch Schranken, die Idee des Einheitsstaats nie in Frage zu stellen sowie sich Territorialänderungen zu verweigern bzw. eine Autonomie abzulehnen (CDR/1992; USD/1996).[954]

Im Zuge der Auflösung der Koalition der PSD mit den nationalistischen Parteien milderte sich auch die Haltung der Volksparteien ab. Dies drückte sich sowohl in einer europafreundlicheren politischen Agenda als auch in einem entgegenkommenderen Ton gegenüber der Minderheit aus. Der Staat sollte für die Entwicklung von Gemeinschaften auf Lokal- und Nationalebene einen Rahmen bereitstellen, ohne dass dies zu Autonomie und Abspaltung führe (Sozialdemokratische Partei Rumäniens, PDSR/2000). Zugeständnisse bzgl. Territorialreformen gab sich die PDSR jedoch nicht hin und blockierte noch in der

951 Vgl. de Nève (2002), S. 34.
952 Vgl. Bochsler u. Szöcsik (2013), S. 434.
953 Vgl. Mihok (2002).
954 Vgl. Bochsler u. Szöcsik (2013), S. 434; zum Grundlagenvertrag s. Kapitel 9.3.2.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.1.1774177

Koalition mit der UDMR 2003 und 2004 Vorschläge zu einer entsprechenden Regionalreform.[955]

Die frühen 2000er Jahre änderten wenig an der minderheitenkritischen Einstellung: Aufgrund der allgemeinen Stimmungslage im Land konnten den rumänischen Regierungs- wie Oppositionsparteien ein Entgegenkommen in Territorialfragen gegenüber der Minderheit nicht attraktiv erscheinen. Schließlich richtete sich die Haltung innerhalb der rumänischen Wählerschaft klar gegen eine ungarische autonome Region, wobei mehr Lokalautonomie, die nicht auf ethnischen Kriterien basiert, eher annehmbar schien. Dementsprechend stoppten die Mehrheitsparteien auch weiterhin jegliche Vorstöße in diese Richtung. Hierunter zählte etwa der Versuch der ungarischen Minderheitenparteien, zwischen der eigenen Autonomieforderung und der erfolgreichen Unabhängigkeit des Kosovo Parallelen zu ziehen. Auch wurde eine Referendumsinitiative zur Etablierung einer autonomen Region Szeklerland Verhindert sowie gegen die Publikation eines EU-Parlament-Reports 2005 vorgegangen, der kulturelle Autonomie für die Minderheiten in Rumänien empfahl.[956]
Auch 2011 stellten sich alle Volksparteien (PSD, PD-L und PNL) einhellig gegen jegliche Autonomie, wenngleich jedoch jetzt das Engagement hinsichtlich Dezentralisierung bekräftigt wurde (s. Abb. 8). Die weitere Mitwirkung der UDMR an Koalitionsregierungen ließ sie jedoch etwas pragmatischer bzgl. minderheitenrelevanter Themen agieren. Dies zeigt sich etwa im Rahmen der Dezentralisierung, wobei die Schaffung mehrheitlich ungarischer Regionen außen vor blieb. Nicht zuletzt demonstrierten die Ultra-Nationalisten der PRM auch hier heftigsten Widerstand und lehnten jegliche Empfehlung von Seiten der EU ab.[957]

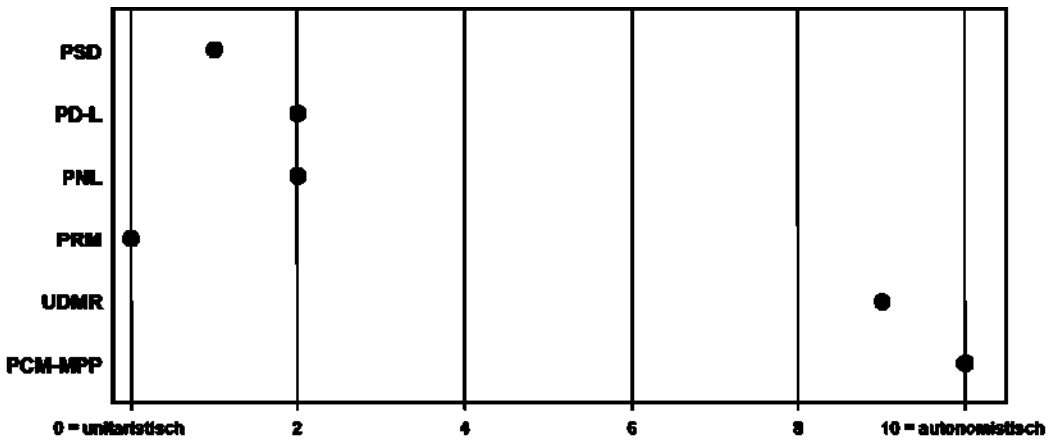


Abb. 9: Positionierung der Parteien in Rumänien in territorialen Fragen in 2011 (vereinfachte Darstellung basierend auf Szöcsik u. Zuber, 2011)[958]

[955] Vgl. Bochsler u. Szöcsik (2013), S. 435.
[956] Vgl. Bochsler u. Szöcsik (2013), S. 435 f.; zum Parlamentsreport s. Europäisches Parlament (2005)
[957] Vgl. Bochsler u. Szöcsik (2013), S. 436.
[958] Vgl. Szöcsik, Edina, u. Zuber, Christina: A New Dataset on Ethnonationalism in Party Competition in 22 European Democracies, Party Politics (Vorabdruck, 2013 noch nicht veröffentlicht), zitiert nach Bochsler u. Szöcsik (2013), S. 436.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004178

7.1.2 Die Entwicklung 2012 bis 2017

Nach den Wahlen von 2012 belebte sich die Debatte um die Regionalisierung von neuem, was zur Vorlage eines Reformpakets zur „Regionalisierung-Dezentralisierung“ führte, das eine Unterstützung der Wirtschaftsentwicklung, ein regionales Fördermanagement sowie eine stärkeren Einbindung von Regionalinteressen beinhaltete. Hierfür wäre jedoch u. a. eine Verfassungsänderung nötig.[959] Dem entsprechenden, 2013 von der PSD eingebrachten Gesetzesvorhaben wurde große Aufmerksamkeit geschenkt. Es sah die Abgabe von Kompetenzen der Zentral- an die Lokalebene sowie die Schaffung neuer Regionen zwischen Zentral- und Bezirksebene vor, um die Ausschöpfung von EU-Mitteln zu erleichtern.[960] Die Konzeption intendierte keine Föderalisierung bzw. Schaffung von Regionalregierungen, sondern lediglich den Aufbau einer administrativen Struktur. Die alten, traditionellen Bezirke sollten in ihrer Form bestehen bleiben, da sie u. a. auch ein integratives Moment für den Zusammenhalt der Bevölkerung darstellten.[961] Das Paket verletzte damit „im Gegensatz zu einer [reinen] Regionalisierung [auch] nicht die Interessen der lokalen Barone, die die Bukarester Regierung nicht außer Acht lassen kann“[962].

Nach parlamentarischen Kontroversen konnte das Gesetzesvorhaben noch im selben Jahr mit einer Vertrauensfrage durch das Parlament gebracht werden.[963]
Basescu äußerte sich dem Gesetz gegenüber kritisch, da es das Konzept des Einheitsstaates verletze.[964] Die stärkste Opposition kam dabei von der PDL. Diese kritisierte u. a. die ihrer Meinung nach hastige Verabschiedung des Gesetzes ohne parlamentarische Debatte sowie eine Politisierung der lokalen Behörden. Statt der Einbindung von Parteien, Zivilgesellschaft und Wissenschaft, verfehle es eine tiefgründige Reform und lege gleichzeitig der Lokalebene eine große finanzielle Bürde auf.[965] Noch 2013 legte die PDL eine (wie oben angesprochen wurde erfolgreiche; Anm. d. Autors) Verfassungsklage gegen das Gesetz ein.[966] Nachdem die UDMR den Kurs der PDL nicht unterstütze, warf PDL Vizepräsident Cezar Preda ihr ein Geheimabkommen mit der PSD vor, das Land durch die Dezentralisierung föderalisieren zu wollen. Die UDMR verfolge das Ziel, Kollektivrechte und eine Abgrenzung der Regionen nach ethnischen Kriterien zu erreichen, ohne dabei die Verfassung ändern zu müssen.[967]

---

[959] Vgl. Salgeanu (2015).
[960] S. Freedom House (2015); auf die Lokalebene übertragen werden sollten demnach Kompetenzen der öffentlichen Gesundheit, Landwirtschaft, Umwelt, Kultur, Jugend, Sport sowie Bereiche im Tourismus, was auch eine Überstellung von 14.000 Behördenmitarbeiter nötig gemacht hätte, vgl. Cheamil (2013).
[961] Vgl. agerpres.ro (2013c).
[962] S. Dácz (2014), S. 15; vgl. Freedom House (2014).
[963] Vgl. nineoclock.ro (2013a); Freedom House (2014).
[964] Vgl. nineoclock.ro (2013b).
[965] Vgl. Cheamil (2013).
[966] Vgl. nineoclock.ro (2013b) u. Kapitel 4.3.1.
[967] Vgl. nineoclock.ro (2013a).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004179

2014 startete die PSD durch das Einbringen eines Gesetzesentwurfs ins Parlament einen erneuten Versuch, die Dezentralisierung voranzutreiben.[968] Schließlich würde, so der damalige Entwicklungsminister Liviu Dragnea (PSD), diese von der Bevölkerung befürwortet, jedoch von politischen Entscheidungsträgern und Behördenmitarbeitern in Bukarest abgelehnt.[969] Ponta positionierte sich dabei als stärkster Befürworter der Dezentralisierung. An die Verfassungsrichter gerichtet, äußerte er die Hoffnung, dass diese sich einer europäischen Konzeption öffnen würden[970] – eine indirekte Kritik, da diese in ihrer Entscheidung im Wesentlichen inhaltliche Fehler beanstandet hatten (Anm. d. Autors). Im Parlamentsplenum betonte Ponta zudem die Wichtigkeit der Dezentralisierung, die vor dem Hintergrund der in Rumänien herrschenden, zentralistischen Grundhaltung bemerkenswert erscheint:

> „*Der Rumänische Staat bleibt selbstverständlich ein einheitlicher Nationalstaat, aber mehr Befugnisse für lokal gewählte Leute bedeuten einen modernen Staat, einen der die Denzentralisierungsregeln umsetzt, wie sie in allen europäischen Staaten angewandt werden. [Die Lösung müsse sein,] so viele Kompetenzen an [die Lokalebene] abzugeben, um sich endlich von der zentralistischen Vergangenheit des kommunistischen Staates vor 1989 zu lösen.“*[971]

Die seit Frühjahr 2014 bestehende Regierungskoalition der UDMR mit der PSD brachte beide Parteien einander näher.[972] Zum ungarischen Nationalfeiertag 2014 gratulierte Ponta den Angehörigen der ungarischen Minderheit und bekräftigte, dass der rumänische Staat seine Bürger stets unabhängig ihrer Ethnie unterstütze. Die beiden Völker seien durch die Geschichte und durch das gemeinsame Ziel geeint, in Freiheit und Wohlstand zu leben.[973] Noch im selben Jahr legte die UMDR einen eigenen Plan einer regionalen Autonomie für das Szeklerland vor.[974] Hierbei zeigte sich Victor Ponta offen, mit der UDMR deren Vorstellungen bzgl. der Dezentralisierung zu diskutieren, sofern mit Autonomie Dezentralisierung gemeint sei[975] – ein ungewöhnlicher Schritt vor dem Hintergrund der starken Ablehnung der Regierungs- und Oppositionsparteien den Forderungen der UDMR gegenüber. 2015 trat Ponta als Premier zurück, die gezeigte Gesprächsbereitschaft wurde damit obsolet.

2017 brachte die UDMR eine Novelle des Verwaltungsgesetzes ins Parlament ein, die Sprachrechte von Minderheiten im Gesundheits- und Sozialbereich erweitern sollte. Obwohl die Oppositionsparteien PNL, die Union Sicheres Rumänien (USR) und die Partei der Volksbewegung (PMP) bei der Vorlage keine Einwände geäußert hatten, wandten sie sich wegen der Änderung kurz darauf an das Verfassungsgericht. Als Begründung wurde ein

---

968 Vgl. antena3.ro (2014).
969 Vgl. romaniajournal.ro (2015).
970 Vgl. agerpres.ro (2014a).
971 S. Rumänische Regierung (2014).
972 Vgl. Gruber (2015), S. 223.
973 Vgl. Magyar Nemzet (2014); der Premier folgt hier einer seit 1997 bestehenden Tradition.
974 Vgl. Kapitel 8.2.1.
975 Vgl. agerpres.ro (2014c).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004180

Verstoß des Gesetzes gegen den Gleichheitsgrundsatz bzw. den der Nichtdiskriminierung angegeben. Nicht zuletzt könnten die Änderungen auch andere Minderheiten diskriminieren.[976]

Auch die jüngsten Entwicklungen bis 2018 haben keine substantiellen Veränderungen der Positionen und Handlungen der rumänischen Parteien bewirkt. Vielmehr hat die generell instabile Lage der rumänischen Innenpolitik die Debatte um eine autonome Region für die ungarische Minderheit bzw. eines entsprechend ethnisch-basierten Zuschnitts einer Region in den Hintergrund gedrängt.

7.2 Zusammenfassende Bewertung

Die generelle Einstellung der rumänischen Parteien der ungarischen Minderheit gegenüber kann als negativ bezeichnet werden. Dies zeigt sich beispielsweise in der genauso ausgeprägten wie parteiübergreifend geteilten Ablehnung von Kollektivrechten, jeglichen Forderungen nach Autonomie oder aktuell nur ansatzweise ethnisch-basierten Vorschlägen von Regionalzuschnitten im Prozess der Regionalisierung/Dezentralisierung. Dabei hat sich der Umgangston, zumindest im Allgemeinen, seit der Wende zum Positiven gewandelt: Gerade bei den rechten Parteien reichte in den frühen 90ern die nationalistische Rhetorik bis zur Forderung nach Abschaffung der UDMR. Die Europäisierung sowie die regelmäßige Mitwirkung der UDMR in Koalitionsregierungen milderten den Ton und wandelten die Einstellung der Parteien von der Totalablehnung der Minderheit hin zu mehr Gesprächsbereitschaft mit deren Eliten. Dies führte aber nicht soweit, dass die UDMR zum Beispiel beim Thema der Regionalisierung-Dezentralisierung ihre Vorschläge mit den rumänischen Parteien diskutieren konnte: Auch in der seit 2013 schwelenden und hoch politisierten Debatte treffen die Wünsche der Minderheit auf breite Opposition.

Nachdem die Stimmung im rumänischen Wahlvolk bislang ohnehin eher minderheitenkritisch scheint, herrscht unter den Parteien Einigkeit hinsichtlich der Ablehnung jeglicher Forderung nach Autonomie. Wo keine Koalition mit nationalistischen Parteien besteht, zeichnen sich die dominierenden Parteien dabei durch eine etwas gemäßigtere Haltung gegenüber Anliegen der Minderheit aus. Ihr Spielraum wird dennoch durch die ausgeprägte Opposition der kleinen, nationalistischen Parteien und teilweise die Skandalierung in den Meinung begrenzt. Dies zeigte sich etwa 2017 beim Rückzug der PSD von Zusagen gegenüber der UDMR.[977] Damit hält sich der Eindruck, dass ihr Handeln weniger auf einer tatsächlichen ideologischen Öffnung gegenüber der Minderheit beruht, sondern eher auf Machtkalkül: Die Konfrontation weicht nur dort Entgegenkommen, wo es politisch opportun erscheint, wie etwa zur Mehrheitsbeschaffung.

Die Parteien scheinen dabei unterschiedliche Taktiken anzuwenden. So hat das Kapitel zum

[976] Vgl. Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2017b).

[977] Zu diesen zählten die Verabschiedung des Minderheitenstatusgesetzes sowie die Einführung eines ungarischen Feiertags, vgl. Kapitel 4.1.3.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.084181

Diskurs in Rumänien[978] u. a. bereits auf Beispiele für den Einsatz von *Ethno- und Symbolpolitik* oder die *Tabuisierung* von Minderheitenthemen wie der Forderung nach Autonomie hingewiesen. Zu diesen könnten auch ein pauschalisierendes *Framing* gezählt werden. Demzufolge werden Forderungen zu mehr Minderheitenschutz und Autonomie als gegen den rumänischen Staat und Gesellschaft gerichtet, als Separatismus oder auf die Zerstörung der Einheit des Staates abzielend dargestellt.

Zudem könnte in der *Anrufung des Verfassungsgerichts* ein Mittel gesehen werden, das es ermöglicht, minderheitenfreundliche Gesetzgebung aus politischem Kalkül zu unterbinden. Neben den bekannten Argumentationslinien gegen eine Stärkung von Minderheitenrechten, die i. d. R. auf Verfassungsbruch fokussieren (Gefährdung der Einheit des Staates, Verletzung des Gebots der Nichtdiskriminierung etc.), fällt in der jüngsten Diskussion um die Novelle des Verwaltungsgesetzes auf, dass von den Gegnern der Minderheitenschutz selbst[979] als Argument angeführt wird.

Ein weiteres, eher nachgelagertes Handlungsfeld stellt die *bilaterale bzw. europäische Ebene* dar. Hier sticht, besonders im Kontext des EU-Beitritts, die Außendarstellung Rumäniens als Musterschüler im Bereich des Minderheitenschutzes hervor, während sich bei den Parteien in der innenpolitischen Praxis wenig Neigung hierzu beobachten lässt. Gleichzeitig werden minderheiten- bzw. autonomiefreundliche Bezüge in internationalen Vertragswerken und Dokumenten vermieden, so etwa geschehen beim Grundlagenvertrag mit Ungarn 1996 oder beim Stopp eines Reports des EU-Parlaments 2005.

Insgesamt zeigen Haltung und Handeln der Parteien bzw. der rumänischen Regierung gegenüber der Minderheit und ihren Bedürfnissen ein ambivalentes Bild: Auf der einen Seite stehen zwar Zeichen wie Pontas Offenheit gegenüber der Diskussion der Ideen der UDMR zur Dezentralisierung/Regionalisierung, der wiederholte Verweis auf die bereits existierenden Gesetzesrahmen zum Minderheitenschutz oder die jährlichen Gratulationsgesten der rumänischen Premiers zum ungarischen Nationalfeiertag. Dem gegenüber stehen auf der anderen Seite jedoch der beständige Widerstand der Parteien gegen jegliche (weiteren) Zugeständnisse im Minderheitenschutz und regelmäßige Entgleisungen wie etwa die Aussage Tudoses im Streit um die Szeklerflagge. So ist die Minderheit in ihrem Streben nach Autonomie auch hier mit einer schwierigen Ausgangslage konfrontiert: Zum einen widerstrebt ihre Forderung einer politischen Kultur, deren Akteure nicht bereit sind, diese überhaupt zu diskutieren. Zum anderen trifft sie auf ein generell äußerst instabiles politisches Umfeld, das von regelmäßigen Regierungsrücktritten und Skandalen geprägt ist und die Suche nach soliden, ideologisch konstanten Partnern sehr erschwert.

[978] Vgl. Abschnitte Kapitel Diskurs/Mechanismus, politische Kultur, ethno- und Symbolpolitik, politische Kultur.

[979] Im Sinne einer Schwächung des Schutzes aller Minderheiten außer der ungarischen.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004182

8 Die Parteien der ungarischen Minderheit

Zwei Ungarn, drei Parteien.
Ungarisches Bonmot

Da sich bislang weder der internationale noch der bilaterale Rahmen für die Durchsetzung einer Territorialautonomie für die ungarische Minderheit in Rumänien als förderlich gezeigt haben, bleibt als wesentlichste Arena für die Autonomiedebatte die rumänische Innenpolitik.[980] In Rumänien buhlen mittlerweile verschiedene ungarische Minderheitenorganisationen mit entsprechenden Konzepten um die Meinungshoheit bzw. Wählerstimmen.[981] Sie können in Interessensgemeinschaften (Lobbys) und Parteien unterschieden werden, wobei sich programmatische Überschneidungen zeigen bzw. auch Verbindungen bestehen (s. Tab. 9). Zu den *Lobbys* kann der 2003 von ehemaligen UDMR-Mitgliedern gegründete Ungarische Nationalrat Siebenbürgens (CNMT) gezählt werden, dessen politische Agenda auf die Schaffung einer Autonomie ausgerichtet ist. Eine ähnliche Zielsetzung, allerdings auf das Szeklerland beschränkt, verfolgt der im selben Jahr gegründete Szekler Nationalrat (CNS), der sich aus 294 Delegierten aus Ortschaften der Region zusammensetzt.[982] Zu den *Parteien* zählt – neben der dominanten UDMR – seit 2008 die Ungarische Bürgerpartei (PCM), die sich vornehmlich aus Bürgermeistern und Stadtbeauftragten des Szeklerlands rekrutiert und eine effektivere Repräsentierung der Territorialautonomie des Szeklerlandes anstrebt. 2011 kam schließlich die Siebenbürgisch-Ungarische Volkspartei (PPMT) hinzu, die sich organisatorisch auf den CNMT stützt.[983] Den ungarischen Abgeordneten im rumänischen Parlament wird eine wichtige Rolle für den Minderheitenschutz zugeschrieben, da überhaupt erst sie Minderheitenthemen auf die Agenda bringen würden.[984] Ohne die Interessenvertretung der Ungarn würde Rumänien im Minderheitenschutz abdriften[985]:

> „*They are too small to generate fundamental changes in Romania, but big enough, to disturb and raise conflictual points in Romanian political life. […] The Romanian political life is not institutionalized to face these conflicts.*“[986]

Die politischen Organisationen der Minderheit verfolgen verschiedene Wege, die Interessen ihrer Anhänger zu vertreten. Wie stellt sich nun ihre Situation im Gefüge der rumänischen Politik dar und welchen Einfluss nehmen Sie auf den Minderheitenschutz bzw. die Autonomiethematik? Um diese Frage hinreichend beantworten zu können, bietet es sich an,

980 Vgl. Salat (2014), S. 134.
981 Im Folgenden werden nur die rumänischen Abkürzungen der Parteien und Organisationen verwendet.
982 Vgl. Dácz (2014), S. 15.
983 Vgl. Bakk (2009), S. 31; Salat (2014), S. 134.
984 Vgl. Interview 9-5.1.
985 Vgl. Interview 4-5.1.
986 S. Interview 2-5.2.V.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.084183

zum einen die verschiedenen Konzepte der Parteien sowie ihr aktuelles Vorgehen zu beleuchten. Zum anderen muss auf die Genese der Minderheitenparteien eingegangen werden, wie auch auf die Entwicklung, die zur Gründung der Organisationen bis zur aktuellen Situation geführt hat. Letzteres kann am besten entlang der Autonomiediskussion erfolgen. Ihren Ausgangspunkt hat diese im Umgang mit dem Thema durch die UDMR selbst, die bis heute die wichtigste Stimme der ungarischen Minderheit in Rumänien darstellt und seit ihrem Bestehen großen Einfluss auf die Thematik genommen hat.

Rumänisch	Ungarisch	Deutsch	Gründung
UDMR Uniunea Democrata Maghiara din Romania	**RMDSZ** Romániai Magyar Demokrata Szövetség	Demokratische Union der Ungarn in Rumänien	1989
PCM Partidul Civic Maghiar	**MPP** Magyar Polgári Párt	Ungarische Bürgerpartei	2008
PPMT Partidul Popular Maghiar din Transilvania	**EMNP** Erdélyi Magyar Néppárt	Siebenbürgisch-Ungarische Volkspartei	2011
Politische Zivilorganisationen			
CNMT Consiliul National al Maghiarilor din Transilvania	**EMNT** Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács	Ungarischer Nationalrat Siebenbürgens	2003
CNS Consiliul Național Secuiesc	**SZNT** Székely Nemzeti Tanács	Szekler Nationalrat	2003

Tab. 9: Die wesentlichen Parteien und politischen Zivilorganisationen der ungarischen Minderheit in Rumänien; eigene Darstellung

8.1 Minderheitenpolitik der UDMR

Von den drei oben genannten Parteien reichen die Wurzeln der UDMR am weitesten zurück. Gegründet 1989 als Interessensvertretung der ungarischen Gemeinschaft Rumäniens[987], stellte sie ein Sammelbecken für unterschiedlichste Interessensgruppen und Plattformen sowie deren verschiedene Ideologien dar.[988] Tatsächlich wird die Agenda des Minderheitenschutzes in Rumänien durch die starke ungarische Minderheit bestimmt und trägt den Stempel der auf Identitätswahrung bedachten UDMR.[989] Bis 1996 in Opposition und danach in unterschiedlichen Koalitionsregierungen unternahm sie 1993 einen ersten Versuch in Richtung eines umfassenden Systems zum Minderheitenschutz.[990]

[987] Vgl. Lupea (2012), S. 1.
[988] Vgl. SAR (2009), S. 2.
[989] Vgl. Constantin (2013), S. 28 f.
[990] Vgl. Szöcsik u. Bochsler (2013), S. 432.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004184

Ihre Stellung als Mehrheitsbeschaffer für die rumänischen Mehrheitsparteien versetzte die UDMR – die bislang immer den Einzug ins Parlament schaffte – in die Lage, Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess zu nehmen.[991] Durch ihre Mitwirkung in Regierungsbündnissen konnte sie substantielle Zugeständnisse im Minderheitenschutz erzielen: Dazu gehören etwa die Möglichkeit der muttersprachlichen Bildung bis zur Hochschule und des Gebrauchs der Muttersprache im Behördenverkehr in Gebieten mit mehr als 20 % Bevölkerungsanteil.[992] Neben dem Sprachgebrauch können ihrem Wirken in der Regierung auch die erstmalige Bestellung ungarischer Beauftragter in die Regionalverwaltung oder die bessere Finanzierung von Gemeinden zugerechnet werden, und dies, obwohl noch 1996 „die schiere Idee eines ungarischen Präfekten in einer mehrheitlich von Ungarn bewohnten Region [von der rumänischen Mehrheitsgesellschaft] als Häresie gesehen wurde“[993].
Die UDMR kann, ähnlich den Liberal Democrats in England, als „Swing“-Partei gesehen werden, die im politischen Wettkampf verschiedenste Seiten gegeneinander ausspielt – eine Notwendigkeit, ohne die ein wirklich bedeutendes Mitspiel im Bukarester Politikbetrieb kaum möglich wäre. Im Präsidentschaftswahlkampf 2014 setzte dieser Mechanismus aus: Der UDMR gelang es normalerweise, mit einem eigenen Präsidentschaftskandidaten die Stimmen der Minderheit zu sammeln. Dieses politische Kapital konnte dann als Verhandlungsmasse für die Unterstützung des Kandidaten einer Mehrheitspartei eingesetzt und damit eigene Forderungen ausgehandelt werden. Die Aufstellung separater Kandidaten der UDMR und der PPMT torpedierte diese Taktik und schwächte ihr Momentum. Nicht zuletzt wählten viele Ungarn den Kandidaten Klaus Johannis (PNL).[994] Dabei hatte László Tökés schon 2012 eine Zusammenarbeit der PPMT, PCM und UDMR angemahnt, ohne die eine Verbesserung der Lage nicht möglich sei.[995]

Obwohl die UDMR das Thema Autonomie mit einem Gesetzentwurf für Nationale Minderheiten und autonome Gemeinschaften schon 1993 auf die politische Agenda zu bringen versuchte, war dieser Punkt mit den rumänischen Mehrheitsparteien nicht verhandelbar.[996] Die historisch verankerten Nationalismen in Rumänien im Blick, verfolgte die UDMR daher zunächst einen nicht territorial verstandenen Ausbau kultureller Autonomie.[997] Zudem war und ist das Thema Autonomie auch innerhalb der ungarischen Minderheit umstritten. Nach den kontroversen Erfahrungen mit der ungarischen autonomen Region zwischen 1952 und 1960 geriet es – bis auf die frühen 1990er-Jahre – auch bei der

[991] Vgl. Dácz (2014), S. 13 f.
[992] Vgl. Smith (2013), S .37.
[993] S. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 17.
[994] Vgl. Strohschein (2014).
[995] Vgl. Központ (2012).
[996] Vgl. Szöcsik u. Bochsler (2013), S. 432.
[997] Vgl. Smith (2013), S. 38.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.04.185

UDMR in den Hintergrund: Zum einen stellte die demografische Verteilung ein großes Hindernis dar, die einen territorialen Zuschnitt mit einer ungarischen Mehrheit fast unmöglich macht und gleichzeitig die Mehrheit der Ungarn umfasst. Zum anderen kommen hohe Parteimitglieder der UDMR selbst aus Regionen, in denen die Minderheit (wie im Szeklerland; Anm. d. Autors) nicht in der Mehrzahl ist. Die Partei beschränkte sich daher auf das Ziel, mehr Kompetenz für die lokale Regierungen zu erreichen.[998]

Während die UDMR noch Anfang der 90er stärkere Forderungen nach einer Selbstbestimmung der ungarischen Minderheit vertrat, änderte sich dies mit der Teilnahme an der Koalitionsregierung 1996 zu einer moderateren Strategie. Im Kern dieser stand die – bereits oben erwähnte – Idee, kulturelle Autonomie auf dem Weg allgemeiner Gesetze zu erreichen.[999] Innerhalb der Partei zeigten sich dabei zwei Pole: die Moderaten und die Radikalen. Die *Moderaten* sehen die Lösung der Ziele durch europäische Rahmengesetzgebung und Institutionen bzgl. des Minderheitenschutzes. Die Ungarn stellen nach ihrer Auffassung eine Minderheit innerhalb Rumäniens dar. Statt der Reform des Staates und seiner Strukturen sehen sie die Lösung in der Schaffung von Individualrechten bzw. solchen, die sich aus der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft ergeben. Die *Radikalen* hingegen sehen die Minderheit als Nation und separates politisches Subjekt. Demnach müsse die ungarische Volksgruppe – bzw. die UDMR als ihre Vertretung – von anderen Minderheiten auch als eigenes politisches Subjekt unterschieden werden und sich dies in einem Sonderstatus in der Staatsstruktur Rumäniens (wie z. B. durch eine Autonomieregelung; Anm. d. Autors) widerspiegeln. Zwar konnten die Radikalen keinen Kurswechsel, so doch 1996 zumindest die Forderung nach einem persönlichen Autonomiestatut durchsetzen.[1000] Während bei allen ungarischen Minderheitenpolitikern allgemeine Übereinstimmung bzgl. der Notwendigkeit der Abkehr Rumäniens von der Ideologie des einheitlichen Nationalstaats herrscht, wie sie in der Verfassung von 1991 verankert ist[1001], sollte die Diskussion um Autonomie zu einem Spaltkern der politischen Vertretung der ungarischen Minderheit werden.

8.2 Autonomiediskussion und Diversifizierung des Parteienspektrums

1993 legte die UDMR einen Entwurf für ein Rahmengesetz für die nationalen Minderheiten vor, das drei mögliche Autonomieformen umfasste, nämlich persönliche Autonomie, regionale Autonomie und eine Sonderstellung lokaler Gemeinschaften. Zum einen wurde die rumänische Verfassung nur als konzeptionelles Rahmenwerk gesehen, zum anderen Autonomie als ein Projekt mit Zukunft. Diese Zuversicht gründete vor allem auf der

998 Vgl. Deets u. Stroschein (2005), S. 259.
999 Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 16.
1000 Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 16; das Autonomiestatut stand in einer Reihe ähnlicher Vorschläge unterschiedlichster Minderheitenvertreter seit 1991, vgl. Andreescu (2007), S. 71 f.
1001 Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 17.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004186

Vorstellung, dass sich die Minderheitenpolitik des Europäischen Rats letztendlich zu einer Basis für Autonomielösungen entwickeln würde.[1002] Mit dem Beitritt der UDMR zur Koalitionsregierung 1996 ließ diese ihre Autonomieforderung fallen. Die Teilnahme an der Koalition, die Konzessionen gegenüber den Koalitionspartnern und das Ausbleiben von Fortschritten bei der Etablierung ungarischsprachiger Bildungseinrichtungen erzeugten großen Unmut bei den Radikalen. Zum ihrem Missfallen verschwand mit den Wahlen im Jahr 2000 und einer engeren Bindung an die Politik der PSDR die Forderung nach kultureller bzw. territorialer Autonomie schließlich vollends.[1003] Angesicht der Kritik darf nicht vergessen werden, dass gerade die Einbindung der UDMR in die meisten Regierungen seit 1996 als gewichtiger Grund dafür gesehen werden könnte, dass es – trotz vieler Voraussetzungen hierfür – zu keiner gewalttätigen Eskalation wie etwa in Jugoslawien kam.[1004]

Ab 2003 flammte die Autonomiedebatte durch zwei Ereignisse von neuem auf: Zum einen schien der geplante EU-Beitritt Rumäniens und der damit einhergehende Druck zur Regionalisierung eine neue Perspektive für die Durchsetzung einer Autonomielösung zu eröffnen. Zum anderen traten die bereits geschilderten, unterschiedlichen Auffassungen zur Autonomiefrage innerhalb der UDMR wieder zum Vorschein.[1005] Zugleich förderte der EU-Integrationsprozess einvernehmliche Lösungen zwischen Minderheit und Mehrheit, da die Strategie der EU „von einem Sicherheitsansatz geleitet wurde, der die einvernehmliche Klärung von Auseinandersetzungen vor die Umsetzung universaler Normen stellt“[1006]. In der Vorbeitrittsperiode sah man daher eine Möglichkeit, die Autonomieforderung in das Rahmengebilde der EU einzubetten, so etwa durch eine Referenz auf die Kopenhagener Kriterien. In die Zeit um den EU-Beitritt fiel auch die Gründung des CNMT, des CNS (beide 2003) und der PCM (2008) – und damit nicht nur die Aufsplitterung in konkurrierende Konzepte[1007], sondern auch der Verlust der Alleinvertretung der ungarischen Interessen durch die UDMR.[1008] Diese verfolgte hinsichtlich des Beitritts einen eher gemäßigten Ansatz, der sich am Prozess des gesellschaftspolitischen Wandels im Rahmen der EU orientierte. Nach Ansicht des CNS hingegen sollte Autonomie als Bedingung für den EU-Beitritt Rumäniens gelten.[1009] Die Herausforderer der UDMR kritisierten dabei den, aus ihrer Sicht, Ausverkauf ungarischer Interessen für die Regierungsbeteiligung und betonten das Ziel der Etablierung einer kulturellen wie territorialen Autonomie hervor.[1010] Ein Nachteil der Teilhabe

1002 Vgl. Bakk (2009), S. 30.
1003 Vgl. Szöcsik u. Bochsler (2011), S. 5.
1004 Vgl. Mungiu-Pippidi u. Poiana (2010), S. 10.
1005 Vgl. Eplényi (2006), S. 65 f.
1006 Vgl. Brusis (2003), S. 16.
1007 Vgl. Bakk (2009), S. 31 f.; die PCM hatte sich eigentlich schon 2004 unter Leitung eines Teils des radikalen UDMR-Flügels formiert, die Registrierung als Partei allerdings zunächst versäumt, vgl. Szöcsik u. Bochsler (2011), S. 5.
1008 Vgl. SAR (2009), S. 2.
1009 Vgl. Eplényi (2006), S. 65 f.
1010 Vgl. Szöcsik u. Bochsler (2013), S. 432.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.064187

der UDMR an Koalitionen wird darüber hinaus auch darin gesehen, dass sie das rumänische Vorgehen legitimiere: Der Staat könne sich darauf berufen, der Minderheit vorbildhaft die Möglichkeit zu geben, sich zu artikulieren und damit die höchste Stufe des Schutzes zu bieten.[1011]

Gemäß dem *Wahlprogramm der UDMR* liegt ihr Hauptfokus in der Wahrung und Förderung der Minderheitenrechte und Identität der ungarischen Volksgruppe, insbesondere auch durch ihre Politik auf nationaler Ebene. Kernanliegen sind dabei z. B. eine Stärkung des rumänischen Rechtsstaats, des Sprachgebrauchs, der Bildung in Minderheitensprache oder Restitution von Kirchengütern. Ferner verfügt die UDMR über das detaillierteste Wahlprogramm unter den Minderheitenparteien: Herausgestellt wird dabei die Eigenständigkeit der Minderheit innerhalb Rumäniens, gleichzeitig auch deren Zugehörigkeit zu Rumänien und der EU. Betont wird ferner die Bedeutung von Kooperation und Dialog mit der Mehrheitsgesellschaft sowie die Positionierung gegen jegliche Extremismen (wie Nationalismus, Chauvinismus, Antisemitismus). Die Beschreibung der politischen Ziele bezieht sich i. d. R. auch auf den Gesamtstaat, wobei verschiedenste Politikfelder angesprochen werden.[1012] Hervorgehoben wird zudem die Verbindung mit den anderen Ungarn im Karpatenbecken sowie die Interessensvertretung auf EU-Ebene. Die UDMR strebt mittels der Dezentralisierung und Regionalisierung veschiedene Formen von Autonomie für die ungarische Minderheit an, darunter Kultur- und Territorialautonomie sowie die Förderung und den Ausbau der lokalen Selbstverwaltung (Lokalautonomie). Das Szeklerland soll hierbei – wie oben erwähnt – den Sonderstatus einer Entwicklungsregion erhalten.[1013] Ingesamt kann die Partei damit als gemäßigte Partei der Mitte gelten.
Unterschiede zwischen den *Wahlprogrammen der PCM und PPMT* sind hingegen schwer auszumachen. Gemeinsamkeiten liegen etwa in der starken Ausrichtung auf Siebenbürgen sowie in propagierten Kernwerten wie Nation, Familie, siebenbürgische Mentalität („Erdelység“) und christliche Basis. Für beide Parteien bedeutend ist außerdem eine in einer neuen Verfassung verankerten Aufwertung der Regionen durch asymmetrischen Regionalismus (rechtliche Stärkung der lokalen Selbstverwaltungen, Kulturautonomie und Territorialautonomie für das Szeklerland). Darüber hinaus sollen u. a. der Rechtsstaat und der Partei-Pluralismus gefördert werden. Beide Parteien schließen sich der Idee der Integration der Minderheit in die ungarische Nation[1014] an. Während die PCM das demokratische Element in ihren Zielen sehr hervorhebt, stechen bei der PPMT z. B. die Themen Freiheit, Tradition und Modernisierung hervor. Zudem fällt die PPMT im Vergleich zur PCM durch einen radikaleren Ton auf: Anstatt einer Politik der „unterwürfigen

1011 Vgl. Interview 5-5.1.V.
1012 Diese umfasst u. a. die Bereiche Wirtschaft, Unterricht, Bildung, Forschung, Medien, Kirchen, Jugend, Sport, Sozial- und Familienpolitik, Gesundheit, Außenpolitik.
1013 Vgl. UMDR (2018).
1014 Vgl. a. die „nationale” Außenpolitik unter den Orbán-Administrationen (Kapitel 9.4).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004188

Dienerschaft der nationalstaatlichen Regierung gegenüber“[1015] soll der politische Fokus stärker auf der Selbstständigkeit der Minderheit und Siebenbürgen liegen.[1016] Die PCM könnte demnach als etwas radikalere, konservative Alternative zur UDMR gesehen werden, die PPMT hingegen als Partei mit klar rechts-konservativ-autonomistischem Profil.

Insgesamt gleicht das Vorgehen des UDMR einem Spagat zwischen den Forderungen der konkurrierenden ungarischen und dem Widerstand der rumänischen Parteien. Denn während, so Dácz, die Gemeinschaft der Székler eine konstante Linie bezüglich der Autonomieforderung verfolgt, könnte eine „Einladung der [UDMR] in die rumänische Regierung, der er aufgrund der bisherigen Erfahrungen nur schwer widerstehen könnte, [deren] Positionen wieder ändern“[1017]. Die neue Konkurrenz der UDMR belebte zwar die Autonomiedebatte.[1018] Für die praktische Durchsetzung der ungarischen Interessen in Verhandlungen der UDMR mit den Mehrheitsparteien wirkte sie sich jedoch negativ aus, wie das obige Beispiel der Präsidentschaftswahl 2012 zeigt. So merkt Salat an:

> „*Given that all actors except* [UDMR] *have been created as a result of contestation of what has happened before, the spectacular list of actors fighting for the same goal negated exactly what would have been essential: the strategic cooperation between them.“*[1019]

8.2.1 Autonomiekonzepte der politischen Organisationen der ungarischen Minderheit

Theoretisch geben mittlerweile alle Parteien, insbesondere vor Wahlen, eine Autonomie als Ziel aus.[1020] Dabei hat sich ein symbolischer Wettbewerb der Akteure um die Artikulationshoheit des Themas ergeben, insbesondere im Szeklerland.[1021] Dabei gilt speziell die Autonomie des Szeklerlands ungarischen Medien wie Politikern nicht nur als Allheilmittel, sondern scheint das einzige Thema mit dem Potential ethnischer Mobilisierung vor Wahlen.[1022] So haben die Hauptakteure der Minderheit in der politischen Arena, d. h. die drei Parteien und zwei NGOs, bislang 16 verschiedene Autonomieprojekte ausgearbeitet.[1023] Unter diesen können nach Bakk inhaltlich drei Hauptkonzepte unterschieden werden[1024]:

- Das *erste Konzept*, das vom CNS verfolgt wird, ist das Autonomiestatut für das Szeklerland. Dieses wurde schon 1995 ausgearbeitet und basiert auf der internen Selbstbestimmung innerhalb der historischen Grenzen der Region. Nach einigen

---

1015 S. PPMT (2013), S. 1.
1016 Vgl. PCM (2018); PPMT (2013).
1017 Vgl. Dácz (2014), S. 15 f.
1018 Vgl. Szöcsik u. Bochsler (2013), S. 433.
1019 S. Salat (2014), S. 134.
1020 Vgl. Interviews 3-5.1.; 9-1.3.; 9-5.1.
1021 Vgl. Interviews 1-5.1.; 9-5.1.
1022 Vgl. Lupea (2012), S. 4.
1023 Vgl. Salat (2014), S. 134; für eine Übersicht über die wesentlichen Memorandi, Statuten und Gesetzesentwürfe siehe die Übersicht bei Salat (2014) ebd.
1024 Vgl. Bakk (2009), S. 31 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004189

Modifikationen wurde es im Februar 2004 durch Mitglieder des UDMR ins Parlament eingebracht und schließlich im März 2004 abgelehnt.

- Das *zweite Konzept* wurde 2003 von der UDMR vorgestellt. Wie oben schon erwähnt, sieht es eine Einbettung der Forderungen in Entwicklungsregionen vor, die zu politisch-administrativen Regionen entwickelt werden sollen. Die bereits existierenden Bezirke des Szeklerlands (Hargita, Kovászna und Maros; Anm. d. Autors) sollen hierbei zu einer Entwicklungsregion zusammengefasst werden. Die Einbettung in das Regionalprojekt sollte nicht nur den ersten Schritt zur Territorialautonomie des Szeklerlands darstellen, sondern gleichzeitig den Widerstand der Mehrheitsparteien mindern.[1025]
- Das *dritte Konzept* wird vom CNMT favorisiert. Es basiert auf der Annahme, dass Rumänien nach dem Vorbild westeuropäischer Staaten – wie etwa Spanien oder Italien – eine graduelle Regionalisierung durchlaufen wird. Das Konzept, das nicht ins Parlament eingebracht wurde, umfasst drei Säulen, nämlich ein Rahmengesetz zu den Regionen, ein Gesetz zur Schaffung einer Szeklerland-Region mit speziellem Status sowie ein Statut der Region Szeklerland. Durch den Fokus auf die Regionalisierung – und nicht die Selbstbestimmung des Szeklerlands alleine – erhofft man sich größere politische Unterstützung (ähnliche wie beim genannten UDMR-Konzept; Anm. d. Autors). Dies scheint insofern nicht zu vermessen, als dass sich 2008 zumindest eine Kommission zur Verfassungsreform mit der Thema Regionalisierung befasste.

Über die genannten Entwürfe für territoriale Autonomie hinaus wurden 2004 auch zwei Konzepte kultureller Autonomie im Parlament eingebracht, die vor allem auf die ethnischen Ungarn außerhalb der Szeklerland-Region abzielten: Neben einem Gesetzesentwurf der UDMR war dies das oben angeführte Rahmengesetz für kulturelle Autonomie des CNMT, das 15 autochthonen Minderheiten die Gründung und Verwaltung ihrer Institutionen erleichtern sollte. Beide Vorschläge wurden noch im gleichen Jahr im Parlament abgelehnt.[1026]

Die UDRM reagierte auf das Aufkommen der PCM mit einer leichten Anpassung ihres Forderungskatalogs: Nach den Wahlen von 2004 und nun in Koalition mit der PNL gehörte hierzu 2005 ein Entwurf für ein Minderheitenstatusgesetz mit kultureller Autonomie, ein Gesetzentwurf für die erwähnte Reform der Entwicklungsregionen sowie eine Eingabe zur Territorialautonomie des Szeklerlands durch den radikalen Flügel der UDMR. Alle Vorstöße wurden im Parlament abgelehnt.[1027]

[1025] Was letztlich aber dennoch am Widerstand des Koalitionspartners PDL scheiterte, vgl. Szöcsik u. Bochsler (2013), S. 433.
[1026] Vgl. Bakk (2009), S. 32.
[1027] Vgl. Szöcsik u. Bochsler (2011), S. 5.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004190

In einem zwischen 2006 und 2008 vom Szekler Nationalrat im Szeklerland durchgeführten – und später als illegal befundenen – Referendum stimmten beinahe 100 % der über 200.000 Teilnehmenden für die Schaffung einer autonomen Region.[1028] 2010 forderte der Szekler Nationalrat zudem aus einem Treffen in Budapest heraus eine Autonomie für das Szeklerland.[1029] 2013 brachten alle drei Gruppen, PCM, PPMT und UDMR, mit verschiedenen Kundgebungen und Veranstaltungen die Thematik wieder auf die mediale wie politische Agenda. Höhepunkt bildete im Oktober desselben Jahres der sog. Szekler-Marsch: Die Initiatoren unter Leitung des CNS und starker Unterstützung der ungarischen Regierung organisierten für ihr Anliegen eine Menschenkette von 54 Kilometern Länge unter Teilnahme von über 100.000 Personen (nach Angaben der Veranstalter). Während die rumänischen Medien den Marsch weitestgehend ausblendeten, bagatellisierten die Behörden die Relevanz der Veranstaltung mit einer angenommenen Teilnehmerzahl von ca. 15.000 an.[1030]

Mit der Gründung der PCM (2008) und PPMT (2011) traten beide Parteien zwar automatisch in Konkurrenz zur UDMR, blieben jedoch bei den Lokalwahlen 2008 und 2012 unter 1 % der Wählerschaft. Damit gelang es weiterhin nur der UDMR, in das Parlament einzuziehen (s. Tab 10).[1031] Der Wählerschaft wird damit ein pragmatischer Umgang mit dem Aufkommen der neuen Parteien attestiert:

> *„[They] recognized that unless they vote for UDMR, they are not going to have a party in the Romanian Parliament and in a centralized state like Romania. If you lose your place at the table, there isn't anything you can do.“*[1032]

Mit dem schwachen Abschneiden der PCM und PPMT schwinden die Autonomieforderungen bei der UDMR langsam wieder.[1033] Überhaupt scheint die UDMR das Thema nur halbherzig zu verfolgen, während die kleinen Parteien den Diskussionen bislang kaum konkrete politische Maßnahmen haben folgen lassen.[1034] Die Autonomieidee bildet zwar seit über 25 Jahren eine Klammer über die verschiedenen politischen Strömungen in der UDMR, hat aber wenig inhaltliche Substanz.[1035]

1028 Vgl. CNS (2008).
1029 Vgl. Kapitel 9.4.3.
1030 Vgl. Dácz (2014), S. 15.
1031 Vgl. Bochsler u. Szöcsik (2013), S. 432 f.
1032 S. Interview 10-5.1.
1033 Vgl. Szöcsik u. Bochsler (2011), S. 5.
1034 Vgl. Interview 8-5.2.
1035 Vgl. Interview 3-5.2.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004191

Jahr	Wahltyp	Ergebnisse PCM	Ergebnisse PPMT
2008	Parlament	keine Teilnahme	-
	Lokal	< 1 %	-
2012	Lokal	< 1 %	< 1 %
2014	Präsidentschaft	ohne Kandidat	Kandidat: Zsolt Szilágyi 0,56 % (erster Wahlgang)
2016	Parlament	Wahlbündnis mit UDMR[1036]	keine Teilnahme

Tab. 10: Abschneiden und Teilnahmen der PCM und PPMT bei ausgewählten Wahlen in Rumänien[1037]

Nach einer Reihe fruchtloser Kooperationsversuche nähert sich die UDMR den konkurrierenden Parteien an.[1038] Erleichtert wird dies auch durch die Wahlrealitäten bzw. die schwindende Unterstützung der PCM und PPMT durch Budapest: Während beide, PPMT wie PCM, stark an Bedeutung verloren haben, wird Letztere sogar nur mehr als Appendix der UDMR gesehen.[1039] Die PPMT hingegen schlug vor wichtigen Wahlen ein Wahlbündnis mit der UDMR vor, welches diese jedoch nicht unterstützte.[1040] Stattdessen ging Letztere eine (erfolgreiche) Wahl-Kooperation mit der PCM für die Parlamentswahl 2016 ein.[1041] 2018 unterzeichneten die drei Parteien schließlich doch eine gemeinsame Erklärung, mit den Eckpunkten einer autonomen Region Szeklerland, einem speziellen Sprachstatus für das Partium sowie administrativer Lokalautonomie für mehrheitlich ungarische Ortschaften.[1042]

8.2.2 Die EU als neuer Weg? – Paradiplomacy, Lobbying und Regionalisierung

Wie bereits im Theoriekapitel im Rahmen der Multilevel-Governance-Perspektive angedeutet wurde, bildet seit dem Beitritt zur EU die europäische Ebene ein weiteres Handlungsfeld für die politischen Eliten der ungarischen Minderheit. Hierzu zählt die schon oben erwähnte paradiplomacy, aber auch die Mittel der EBI, die mittlerweile nicht mehr nur für die UDMR eine Option darstellen (s. Minority SafePack Initiative).[1043] So versuchen verschiedene Initiativen das Thema auf die Agenda der europäischen Institutionen zu bringen und damit auf die rumänische Regierung einzuwirken.[1044] In diesem Sinne ist auch das „Memorandum“ des CNS zu sehen, unter dessen Organisation 2014 dutzende lokale Gemeinden in den Bezirken des Szeklerlandes ihre Autonomie erklärten und dies u. a. gegenüber dem

1036 Die PCM führte mit der UDMR eine gemeinsame Kampagne und erhielt zwei Plätze auf der Wahlliste der UDMR, vgl. Illyés u. Székely Gergö (2017), S. 40 f.
1037 Vgl. Illyés u. Székely Gergö (2017), S. 40 f.; Bochsler u. Szöcsik (2013), S. 432 f.; Zentrales Wahlbüro Rumäniens (2014).
1038 Vgl. Dácz (2014), S. 15.
1039 Vgl. Interview 7-5.1.
1040 Vgl. Fötér (2016); Magyar Hirlap (2016).
1041 Vgl. Illyés (2017), S. 50.
1042 Vgl. PPMT (2018).
1043 Vgl. Kapitel 6.3.3.
1044 Vgl. Dácz (2014), S. 15.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004192

Europäischen Rat, dem EU Komitee der Regionen sowie der UN-Menschenrechtsrat artikulierten.[1045] Stoßrichtung der Maßnahmen politischer Persönlichkeiten wie etwa László Tökes, als Abgeordneter der UDMR, aber auch der ungarischen Regierung ist es laut Dragomir, Rumänien auf der europäischen Bühne beim Minderheitenschutzes in negativem Licht darzustellen. Auf rumänischer Seite wecke dies den Eindruck, dass die EU in dieser Thematik in die Rolle eines Schiedsrichters gedrängt werde, wie sie etwa die Sowjetunion während des Kommunismus einnahm.[1046] Bislang scheinen die Maßnahmen jedoch nur wenig Resonanz bei den Institutionen zu erzeugen.

Eine weitere Option wird, wie oben erwähnt, in der Einbindung der Minderheitenforderungen in die Regionalisierung Rumäniens gesehen, wobei die EU wiederum als Rahmengeber betrachtet wird. So unterstützen auch die jüngeren politischen Mitspieler der UDMR deren Idee einer sog. „asymmetrischen Regionalisierung“ mit dem speziellen Status einer Entwicklungsregionen „Szeklerland“. 2011 forderte die UDMR erneut die Neustrukturierung der Entwicklungsregionen in den Grenzen der alten Regionaleinheiten, stieß jedoch auf den Widerstand ihres Koalitionspartners PDL.[1047]

Von den genannten Ideen erscheint aufgrund ihrer Bedeutung sowie ihrer Verankerung in der rumänischen Politik das Konzept der UDMR einer näheren Betrachtung wert. 2014 präsentierte die Partei das „Spezielle Statut des Szeklerlandes in Rumänien“. Der starke Bezug auf die Europäischen Institutionen zeigt sich schon daran, dass der längste Absatz der Präambel auf diese referenziert. Die wesentliche Eckpunkte des Dokuments bestimmen „innerhalb des einheitlichen und unteilbaren rumänischen Staates“ die Bezirke Kovászna, Hargita und Maros zu einer autonomen Region mit eigenem Rechtsstatus (Art. 1), eine Übertragung von Kompetenzen an eigene Exekutiven (z. B. Art. 4 Abs. f, g u. j), finanzielle Unabhängigkeit (Art. 62), einen Regionalpräsident (Art. 33 Abs. 2) sowie eigene Symbole (Art. 3 Abs. 2).[1048] Zudem soll das Ungarische neben dem Rumänischen zur offiziellen Amtssprache erhoben (Art. 87 Abs. 1) sowie den Einwohnern das Recht zugesprochen werden, bis zur Ebene des Verfassungsgerichts auf Ungarisch zu kommunizieren (Art. 88 Abs. 6). Der Achtung der Rechte anderer Minderheiten der Region, insbesondere die der Rumänen, soll u. a. durch die Reflexion der ethnischen Proportionalität bei Wahlen (Art. 23 Abs. 2) sowie der öffentlichen Einrichtungen (Art. 78 Abs. 1) wie Schulen (z. B. Art. 17 Abs. 4) Rechnung getragen werden.[1049]

[1045] Vgl. Freedom House (2015); s. a. CNS (2014).
[1046] Vgl. Dragomir (2013).
[1047] Vgl. Szöcsik u. Bochsler (2013), S. 433.
[1048] Vgl. UDMR (2014).
[1049] Vgl. UDMR (2014).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004193

Obwohl das Ziel der Initiative keine Abtrennung der anvisierten Region darstellt, wurde die Forderung bzgl. des Sprachgebrauchs vom Obersten Magistratsrat[1050] als Aggression gegen Verfassung und Rechtsstaatlichkeit angeprangert.[1051] Anzumerken ist darüber hinaus, dass das Dokument zuerst auf Rumänisch ausgearbeitet wurde und die Parteiführung mehrfach betonte, dass das Ziel keine Abspaltung, sondern eine neue Kompetenzverteilung darstelle.[1052] Einem Medienbericht zufolge hält die UDMR-Führung den Entwurf für eine Lösung, die funktional einer Subregion im Rahmen des europäischen Kontextes entspricht und gleichzeitig im Einklang mit dem rumänischen Rechtsrahmen liegt. Sie verletze weder die Interessen des rumänischen Staates, noch die seiner Bürger oder der Mehrheit. Während Ponta sich offen für Gespräche zeigte, bewerteten Parteikollegen den Vorstoß als unrealistisch und inakzeptabel.[1053] Andere sehen wesentliche Fehler, Unklarheiten bzw. Unstimmigkeiten in der inhaltlichen Ausgestaltung der Regularien, etwa bei der Gewaltentrennung, Rechtsschranken für staatliche Eingriffe, der Finanzierung oder hinsichtlich der Rechte der ethnischen Minderheiten.[1054] Kritisiert wird zudem eine schlechte Abstimmung mit den (rumänischen) Hauptakteuren und eine Tendenz zur politischen Instrumentalisierung aus wahltaktischen Gründen durch die UDMR, was die Dienlichkeit der Initiative für die Beziehung zwischen Staat und Minderheit insgesamt in Frage stellt.[1055] Aufgrund des insgesamt schleppenden Fortschritts der Regionalreform sowie des starken Widerstands der rumänischen Eliten gegenüber den Vorstößen der UDMR kam es bislang zu keinen Ergebnissen.

8.3 Parteipolitische Fehler

Nach Ghai steigern Regimewechsel die Wahrscheinlichkeit für die Einrichtung von Autonomien.[1056] Trotz des großen, wenn auch nur graduellen Fortschritts im Minderheitenschutz seit der demokratischen Wende in Rumänien konnten beim Kernthema Autonomie keine positiven Ergebnisse verzeichnet werden. Ein Grund, warum die ungarische Minderheit in Rumänien dies nicht ausnutzen konnte, könnte laut Bakk darin liegen, dass die „atomisierte ungarische Gesellschaft es nicht schaffte, auf schnelle Weise ein gemeinschaftlich geteiltes Autonomiebild auszuarbeiten“[1057]. Dies hat sich auch in den mehr als 20 Jahren seit der Wende nicht geändert.

1050 Der Oberste Magistratsrat ist eine Vereinigung der rumänischen Richter und Staatsanwälte, in deren Kernaufgaben, als Selbstverwaltungsorgan der rumänischen Justiz, der Schutz der Unabhängigkeit dieser fällt, vgl. Geissler u. Rebegea (2011), S. 1; weitere Informationen auf www.csm1909.ro.

1051 Vgl. Freedom House (2015).

1052 Vgl. agerpres.ro (2014b); Hunor Kelemen, der Vorsitzende der Partei, betonte diesen Punkt wiederholt, vgl. Stirile TV (2014).

1053 Vgl. Stirile TV (2014).

1054 Für eine ausführlichen Analyse s. Levente Salat in transindex (2014).

1055 Vgl. Borbáth (2014).

1056 Vgl. Ghai (2000a), S.14.

1057 S. Bakk (2009), S. 32.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004194

Der Stillstand in der Debatte um Minderheitenschutz und Autonomie kann jedoch nicht alleine der rumänischen Eliten angelastet werden, sondern teilweise auch den ungarischen Partei-Eliten.[1058] So wurden allein 1993 bis 2005 neun Entwürfe für Minderheitengesetze eingereicht, die laut Decker vor allem am fehlenden politischen Willen und an uneinheitlichen Vorstellungen der Minderheiten selbst scheiterten.[1059] Der Entwurf für das Minderheitenstatusgesetz von 2005 etwa weist nicht nur inhaltliche Defizite auf – was auch von der Venedig Kommission beanstandet wurde –, sondern stand auch bei den anderen ungarischen Minderheitenparteien in der Kritik.[1060] Auch sieht es eine Anerkennung von Kollektivrechten durch die Verfassung vor[1061] – ein Umstand, der im politischen Klima der erwähnten massiven Ablehnung der rumänischen Seite von Beginn an als unwahrscheinlich gelten kann.[1062]

Mithin fehlt ein klares, parteiübergreifendes Zielbild, ein Konzept über die Inhalte einer Autonomie. Zwar wird das Thema innerhalb der Minderheit kontrovers diskutiert.[1063] Parteiübergreifend existieren aber weder Wissen über Inhalte wie Rahmen, Kompetenzen, Partner und Darstellung eines kohärenten Autonomiestatuts noch der dazu nötige Konsens.[1064] Dies gilt für die ungarische Politik wie die Minderheitsgesellschaft gleichermaßen:

> „*This concept is blown up in the air, in the political discourse, in the media … everybody speaks about it but nobody really understands what the others mean. Everybody has another understanding what this is.*“[1065]

Vor dem Hintergrund der bereits Jahrzehnte andauernden Autonomiedebatte arbeitet Salat in einer Analyse Ursachen für deren bislang ausgebliebene Resultate heraus. Hierbei weist er, neben den bereits beschriebenen widrigen internationalen und außenpolitischen Rahmenbedingungen, auch auf starke Defizite und Fehler auf Seiten der Minderheitenparteien hin. Fünf Punkte stechen dabei besonders hervor:

Zunächst wäre *erstens* das **Fehlen einer soliden Rechtfertigung ethnischer Autonomie** und deren Kommunikation zu nennen, obwohl dies auf Basis der Demokratietheorie möglich wäre. Da die Argumentation durch abstrakte Theorie in der öffentlichen Debatte schwer zu vermitteln ist, wäre eine solide Kommunikationsstrategie nötig, die auch Alternativen gegenüberstellt, etwa die Bereicherung der Demokratie durch Autonomie auf der einen Seite

1058 Vgl. Interview 7-5.2.
1059 Vgl. Decker 2005 S. 5.
1060 Vgl. Constantin (2007), S. 89.
1061 Vgl. SAR (2009), S. 2.
1062 Vgl. Kapitel 4.4.
1063 Vgl. Interviews 9-1.3.; 11-1.3.
1064 Vgl. Interviews 7-5.2.V; 9-5.1.; 9-5.2.
1065 S. Interview 1-6.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004195

und ethnische Homogenität – bis zum Extrem der ethnischen Säuberung – auf der anderen. Das Desinteresse der politischen Klasse hemmt jegliche Debatte hierzu.[1066]

Hinzu kommt *zweitens* eine **politische Instrumentalisierung der Autonomiethematik** durch alle involvierten Akteure. So scheint bei vielen der Vorschläge weniger eine rechtliche Änderung das Ziel als die eigene politische Positionierung. Kurzfristige politische Interessen überwiegen demnach bislang, wofür sich einige Indizien finden: So thematisierte die UDMR in den Wahlkämpfen 2000, 2004 und 2008 zwar das Autonomiethema, hielt aber bei ihren Koalitionsteilnahmen nicht daran fest. Besonders deutlich wurde das Vorgehen, als der CNMT 2003 den wahrscheinlich wertvollsten Vorschlag einreichte, dieser dann aber durch den Widerstand des SNC zurückgezogen wurde, der einen Eindringen in die eigene Sphäre (das Szeklerland) kritisierte. Gleiches gilt für die gegen die Opposition des UDMR ins Parlament eingebrachten Vorschläge des CNS (2003) und CNMT (2005), die beide als Beispiele der Instrumentalisierung gelten können, da ihre Ablehnung vorhersehbar war und das Erzwingen dieser Reaktion nicht die Interessen der Minderheit förderte.[1067]

Wesentliches Problem hierbei ist, dass für die Regierungsbeteiligung mit den rumänischen Mehrheitsparteien die Autonomieforderung fallengelassen wird[1068]:

> „*There was an abundance of concepts already, but there isn't an actual party representing it in Bucharest. Every time UDMR enters the government that has a cost. And the cost is not to say anything about autonomy.*“[1069]

> „*The unwritten compromise between the Hungarians and the mainstream Romanian parties is, not raise the question of autonomy and if you comply, you can become a member of the governmental coalition.*“[1070]

Aufgrund seiner Bedeutung beim Wahlpublikum verfolgt die UDMR das Autonomiethema zwar dennoch rhetorisch im Wahlkampf, ohne aber verbindlich dessen Umsetzung zu verfolgen.[1071]

So kam es etwa 2004 auf des – bereits oben erwähnten – Drucks der anderen ungarischen Minderheitenparteien wieder auf die Agenda, zum einen mit der Gesetzesvorlage zur Kulturautonomie, zum anderen mit einem Entwurf für eine autonome Region Szeklerland. Ersterer Vorschlag, der in das Regierungsprogramm aufgenommen wurde, steckt seit mehr als zwölf Jahren im Parlament fest. Letzterer kann hingegen als Wahlkampfrhetorik eingestuft werden, da er von keiner inhaltlichen Diskussion zu gewünschten Kompetenzen, Umsetzungspartnern oder Basispapieren getragen war und somit wichtige Fragen völlig unklar blieben. Die UDMR treibe, so ein Beobachter, das Thema Autonomie nicht mehr voran – weder durch Konzeptpapiere noch durch die Suche nach rumänischen Partnern oder

---

1066 Vgl. Salat (2014), S. 131.
1067 Vgl. Salat (2014), S. 136.
1068 Vgl. Interviews 3-5.1.; 6-1.3.V2; 7-5.1.
1069 S. Interview 5-5.1.
1070 S. Interview 2-5.1.
1071 Vgl. Interviews 2-5.1.; 9-5.1.; 10-5.1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004196

die Initiierung einer öffentlichen Debatte.[1072] In ihrem Entwurf von 2013 wurde hingegen das Autonomiestatut von Südtirol eins zu eins für das Szeklerland übernommen, ohne den Inhalt auf seine Umsetzbarkeit zu prüfen und auf die Ausgangslage in Rumänien hin anzupassen. Der Autonomiebegriff bleibt so eine leere Wahlkampfphrase.[1073]

Davon abgesehen muss nach Salat *drittens* den Akteuren eine **fehlende Abstimmung mit der rumänischen Seite** auf Partei- und Expertenebene attestiert werden. Von den 16 Autonomiekonzepten zwischen 1991 und 2005, inklusive des Minderheiten-Statusgesetzes der UDMR, wurde keines unter rumänischer Teilhabe erarbeitet. Dies führte u. a. zur Ablehnung selbst jener rumänischen Experten, die der Stärkung von Minderheitenrechten gegenüber sonst eher positiv eingestellt sind.[1074] Dieser Punkt wird auch von anderen Beobachtern als strategischer Fehler bewertet:

> „*How do you convince the other side to accept such an autonomy proposal when you never had at least the effort to […] try to explain what you want to do, what autonomy is about and so on and so forth?*“[1075]

Demnach wurden zum einen gegenüber rumänischen Partnern, Parteien und Gesellschaft – auch mangels eines soliden Konzepts – die eigenen Erwartungen, Inhalte, Funktion, Rahmen, Auswirkungen und Bedeutung für alle betroffenen Personen (Ungarn wie Rumänen) hinsichtlich einer Autonomie kaum oder gar nicht kommuniziert.[1076] Zum anderen wurden die Rumänen generell und, im Speziellen, die rumänische Minderheit im Szeklerland nicht im Geringsten in die Diskussion eingebunden.[1077] Dabei wird die Suche nach rumänischen Verbündeten als essentiell erachtet.[1078] Die ungarischen Eliten scheinen entweder nicht fähig zu sein, ihre Vorgaben zu erläutern, oder aber sich nicht schlüssig zu sein, wem gegenüber[1079]:

> „*To reach a more transparent and open way of discussion with the Romanian counterpart. This is something that none of the Hungarian politicians has achieved in the past 25 years – a really transparent, fruitful and open discussion.*“[1080]

Darüber hinaus ist *viertens* eine **kontraproduktive, unprofessionelle und unstrategische Kommunikation** der einzelnen Projekte wie des Themas an sich zu verzeichnen. Die Artikulation verschiedener, konkurrierender Projekte durch unterschiedliche Akteure führte zu einer verwirrenden Wahrnehmung dieser durch mögliche Partner und Öffentlichkeit:

> *„The important task of delivering strategic messages in critical moments has been*

[1072] Vgl. Interviews 7-5.1.; 7-5.2.V.
[1073] Vgl. Interview 7-5.2.V.
[1074] Vgl. Salat (2014), S. 136 f.
[1075] S. Interview 1-5.2.
[1076] Vgl. Interviews 1-6.; 9-5.1.; 9-5.2.; 11-1.3.
[1077] Vgl. Interviews 1-5.2.; 9-1.3.
[1078] Vgl. Interview 10-5.2.
[1079] Vgl. Interview 9-1.3.
[1080] S. Interview 3-5.2.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.064197

> *often entrusted to badly prepared, nonprofessional communicators who created even more confusion. [This] has considerably contributed to hardening the firm resistance against all forms of ethnic autonomy paramount in Romanian political culture and public discourse.“*[1081]

Schließlich muss *fünftens* auch eine **fehlende inhaltliche Auseinandersetzung mit den Konzepten** bei der Öffentlichkeit der Minderheit gesehen werden. Trotz der anhaltenden Bemühungen und der überragenden Unterstützung der ungarischen Gemeinschaft gegenüber dem Autonomiethema kam es bislang nie zu einer breiten öffentlichen Debatte oder Betrachtung einer der Vorschläge. Vielmehr scheint eher allgemeines Unwissen bezüglich der Auswirkungen, Anforderungen und theoretischen Verbesserungen durch die verschiedenen Autonomieformen zu herrschen.[1082] Dies wird auch von anderen so gesehen:

> „*Basically autonomy has been degraded to an electoral slogan* [but still] *no one knows what we mean by that. […] They are using it as a buzzword but there's no real concept behind it. The problem is, precisely because of the power of this buzzword, its attractiveness for the electorate is very drastically decreasing. I would say that they probably would really like to avoid using it in this way, directly in another electoral campaign in the near future.“*[1083]

Durch die permanente „Nähe zur Macht“, die sich mit den regelmäßigen Teilnahmen an Koalitionsregierungen ergab, hat sich der Einsatz der UDMR im Ringen um Verbesserungen für die Minderheit geändert: Waren vor den Koalitionsregierungen noch externer Druck auf internationaler Bühne und ethnische Mobilisierung Mittel der Wahl, so mussten sie innerhalb dieser moderater arrangieren.[1084] Insgesamt führt dies zu einer schlechten politischen Repräsentanz der Autonomieforderung.[1085] Trotz seiner Bedeutung für die Wählerschaft scheint es dem politischen Vertreter der UDMR bislang nicht gelungen zu sein, das Thema Autonomie in tragfähige Politik umzusetzen bzw. zu artikulieren. Der dadurch ausgelöste Abgang frustrierter Wähler wird zum Problem, die Wahlverluste der Partei übersteigen sogar den demographischen Rückgang der Ethnie[1086]:

> *„It seems they cannot deliver their greatest promise in the past 20 years and the voters are turning away from the Hungarian Democratic Alliance.“*[1087]

> *„In German, I guess, the best word would be ‘Politikverdrossenheit’. People are just simply fed up with the never-ending promises that never come into being.“*[1088]

1081 S. Salat (2014), S. 137.
1082 S. Salat (2014), S. 137.
1083 Vgl. Interview 7-5.2.V.
1084 Vgl. Kiss u. Székely (2016), S. 606.
1085 Vgl. Interview 3-5.1.
1086 Vgl. Interviews 5-5.1.; 6-5.1.
1087 S. Interview 6-5.1.
1088 S. Interview 5-5.1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004198

8.4 Zusammenfassende Bewertung

Angesichts der Ergebnisse der vorherigen Kapitel scheint das Wirken der ungarischen Minderheitenparteien, dem einzigen bedeutenden Vertreter der Minderheitenthemen im Parlament, als wichtigster Faktor im Ringen um den Weg zu einer Autonomie auf. In ihrem Zentrum steht nach wie vor die Sammelpartei der Ungarn, die UDMR, deren umfassende Klammer über die internen, heterogenen Positionen sich jedoch nicht als stark genug erwiesen hat, der Diversifizierung des politischen Spektrums in verschiedene politische Organisationen mit radikaleren Ansichten – d. h. die Parteien PCM und PPMT und die Zivilorganisationen CNMT und CNS – Einhalt zu gebieten. Als auslösender Spaltkern kann hier die Autonomiedebatte gesehen werden, die durch den Beitritt Rumäniens zur EU und den damit (erhofften) Möglichkeiten weiter befeuert wurde.

Während die verschiedenen Initiativen der Organisationen in Brüssel, Budapest und Rumänien bislang nicht in konkrete Resultate mündeten, scheint die pragmatische Politik der UDMR über die letzten 20 Jahre von größerem Erfolg getragen. Durch ihre Mitwirkung in verschiedenen Koalitionsregierungen konnte diese ihr politisches Kapital als Mehrheitsbeschaffer für die Großparteien in verschiedensten Bereichen in konkrete Verbesserungen für die Minderheit ummünzen. Aufgrund der nach wie vor resoluten Ablehnung jeglicher Autonomiekonzeptionen durch die rumänischen Parteien und die Mehrheitsgesellschaft scheinen bislang graduelle Etappenerfolge wesentlich wahrscheinlicher als die Umsetzung eines „großen Pakets“ in einem Schritt. Die Regierungsbeteiligung wirkt und wirkte auch nachteilig, da damit auch der Verzicht auf Autonomieforderungen einherging – was wiederum die Abspaltungen beförderte. Verlieh gerade die Bündelung der Kräfte durch die UDMR dieser das nötige politische Gewicht als Swing Party, so wurde dieses durch die neue „interne“ Konkurrenz bei Wahlen geschwächt, wenn auch eine pragmatische Wählerschaft die Konkurrenz marginal hält.

Die Autonomiekonzepte der Organisationen gleichen einem Dschungel an Vorschlägen mit verschiedensten Ausprägungen. Einziger gemeinsamer Punkt ist der Fokus auf eine autonome Region Szeklerland, teilweise gepaart mit Forderungen nach kultureller Autonomie. Die UDMR steht dabei vor dem Problem, unterschiedlichste Strömungen sowohl innen, zwischen Moderaten und Radikalen, als auch außen, gegenüber der neuen Konkurrenz, austarieren zu müssen. Sie geht damit teilweise einen politischen Spagat ein, zwischen Realpolitik auf der einen Seite (Ausbau von Rechten in Richtung einer Autonomie) und ideologischer Politik auf der anderen („Autonomie als großer Wurf“). Gleichzeitig konnte sie das Dilemma des Tauschgeschäfts in ihren Regierungsbeteiligungen, d. h. des Verzichts auf Autonomieforderungen, bislang nicht lösen.

Innerhalb der Minderheit herrscht weder Konsens noch hinreichend Wissen hinsichtlich des Autonomiethemas, das sich damit zur Worthülse im gesellschaftlichen, politischen und medialen Alltag entwickelt hat. So kann der Stillstand in Sachen Autonomie nicht nur der

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004199

rumänischen Seite angelastet werden, schließlich scheinen neben genannten Problemen auch große strategische Defizite bei den politischen Eliten der Minderheit auf: Kritisiert wird etwa ein bislang hochgradig inkohärentes Auftreten und Vorgehen der verschiedenen Minderheitenparteien und -organisationen in Sachen Autonomie. Die hohe Zahl an unterschiedlichen, teilweise (scheinbar) schlecht durchdachten Vorschlägen ist demnach dem Verständnis des Anliegens nicht zuträglich, genauso wenig wie ihre mangelnde Artikulation im Bukarester Politikbetrieb. Davon abgesehen scheint den (unterschiedlichen) Forderungen keine durchdachte Kommunikationsstrategie mit wissenschaftlich fundierten, allgemeinverständlichen Argumenten samt einer professionellen Artikulation derselben zugrunde zu liegen. Flankiert wird dies von einer fehlenden (öffentlichen) Debatte mit hinreichenden Erläuterungen gegenüber allen „Stakeholdern“: intern, um das Für- und Wider, die Ausarbeitung eines soliden, kritikresistenten und allgemein unterstützten Konzepts; extern gegenüber potentiellen rumänischen oder ausländischen Partnern für Maßnahmen, um bei diesen Verständnis zu schaffen. Nicht zuletzt kann davon ausgegangen werden, dass sich die politischen Eliten der Minderheit durch das wiederholte Ausschlachten der Thematik für kurzfristige politische Vorteile langfristiges Potential für deren Durchsetzung verbauen: Durch die ausbleibenden Ergebnisse scheinen die Wähler gegenüber dem Thema abzustumpfen und sich von der Politik abzuwenden. Solange die Minderheitenparteien ihre „Hausaufgaben“ nicht machen, liegen daher auch kleine Erfolge wohl in weiter Ferne. Dem gegenüber erscheint die jüngste Entwicklung, die Unterzeichnung des gemeinsamen Abkommens durch alle drei Parteien, als Schritt in die richtige Richtung.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004200

9 Die ungarische Außenpolitik

„Im Geiste empfinde ich mich als Premierminister von 15 Millionen Ungarn.“[1089]
József Antall, ungarischer Premier

Auch wenn die Aussage Antalls die tatsächliche Zahl wohl nicht korrekt trifft, so deutet sie doch auf eine Grundproblematik hin, die die ungarische Außenpolitik seit dem Friedensvertrag von Trianon prägt.[1090] Schließlich ist auch heute noch die Menge der jenseits der ungarischen Grenzen lebenden Ungarn – auch nach europäischen Maßstäben – auffallend hoch, lebt doch ein Viertel der ethnischen Ungarn in den Nachbarstaaten.[1091] Da vor diesem Hintergrund ihr Schutz in Budapest als Priorität gesehen wird[1092], fließt das Thema auch in die ungarische Außenpolitik ein und wirkt sich auf das bilaterale Verhältnis Ungarns mit den Nachbarländern aus. Dies trifft in besonderem Maße auf die Beziehung zu Rumänien zu, in der die ungarischen Regierungen zu einem weiteren Akteur in der Arena des Minderheitenschutzes werden.
Doch wie ist die Außenpolitik Ungarns, insbesondere bezüglich Rumäniens, zu bewerten? Die folgende Ausarbeitung soll hierfür eine Grundlage liefern, die das aktuelle Handeln der Regierung in Relation zu dessen Auswirkungen setzt. Dies geschieht zunächst durch einen kurzen Einblick in dessen Entwicklung seit 1920 bis zum Sturz Ceausescus 1989. Daran schließt eine Betrachtung über das Vorgehen der verschiedenen ungarischen Regierungen seit der Wende an, die – soweit möglich – auch auf die jeweils direkten bzw. indirekten Folgen für den Minderheitenschutz eingeht. Besonderes Augenmerk wird schließlich auf die aktuellste Phase von 2010 bis 2018 gelegt.

9.1 Ungarische Kin-State-Politik

Gemäß den Erläuterungen zur Kin-State-Politik[1093] kann auch das Handeln der ungarischen Außenpolitik, wie die folgende Analyse zeigen wird, als die eines Kin-State bezeichnet werden. In den europäischen Staaten finden sich, so Csergö, diesbezüglich mannigfaltige Ausgangssituationen. So hat z. B. Tschechien weder eine bedeutende Anzahl eigener Angehöriger im Ausland noch eigene Minderheiten im Inland und muss daher weder nach außen aktiv werden noch mit Einmischung von außen rechnen. Beispiele mit genau umgekehrter Ausgangslage sind Österreich (mit Südtirol), Irland (mit Nordirland) oder die Länder der Regionen Mittel- bzw. Osteuropas. Für viele Regierungen Mittelosteuropas stellt Kin-State-Politik seit 1990 ein zweischneidiges Schwert dar, etwa in der Slowakei oder

[1089] Zu seiner Antrittsrede am 13.08.1990, zitiert nach Varadarajan (2010), S. 22.
[1090] Zur Erläuterung bzgl. der demografischen Größe der Ungarn im Karpatenbecken vgl. Steward (2004), S. 121.
[1091] Vgl. Kovács u. Tóth (2009), S. 159; mit dem im Folgenden verwendeten Begriff „Auslandsungarn“ ist genau diese Gruppe gemeint.
[1092] Vgl. Brie u. Polgár (2011), S. 215.
[1093] Vgl. Kapitel 2.1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204201

Rumänien[1094], deren Außenpolitik immer wieder Kin-State-Politiken enthielt, während sie die Einmischung anderer Länder bzgl. eigener Minderheiten ablehnte. Nicht erst seit 1990 erwecken jegliche Kin-State-Maßnahmen Ungarns (bzw. der Ungarn als bis 1920 die Region des Karpatenbeckens gesellschaftlich dominierende Ethnie) nicht nur starke Aufmerksamkeit in den Nachbarländern, sondern auch Befürchtungen vor einer versteckten, irredentistischen Agenda. Gleichzeitig fühlten sich alle postkommunistischen Regierungen Ungarns einer grenzüberschreitenden Politik verpflichtet, die auf eine Förderung aller magyarischen Minderheiten im Karpatenbecken – und zwar in deren Heimatländern – abzielt. Dementsprechend sprachen sich 2001 auch mehr als 90 % der ungarischen Abgeordneten für das Statusgesetz aus.[1095] Grundsätzlich wird dem Wirken Ungarns als Kin-State gegenüber den ungarischen Minderheiten jenseits der Grenzen eine bedeutende und selbstverständliche Rolle zugewiesen[1096], sowohl in Bereich von Kommunikation und direkten Maßnahmen als auch in den bilateralen Beziehungen zu Rumänien.[1097] Ein gutes Verhältnis zu den Nachbarstaaten und eine Unterstützung der Minderheiten unter Respektierung der Souveränität deren Trägerstaaten werden dabei als essentiell für die Auslandsungarn gesehen.[1098]

9.2 Die Außenpolitik ungarischer Regierungen von Trianon bis zur Wende

Wie an anderer Stelle schon erwähnt wurde, stellt die Situation der Auslandsungarn, welche im Wesentlichen in der Friedensordnung des Ersten Weltkriegs ihren Ausgang nahm, einen determinierenden Punkt der ungarischen Außenpolitik dar. Während diese zwischen den Weltkriegen noch von Revisionismus geprägt war und in der temporären Wiedererlangung von Gebieten in der Slowakei und Siebenbürgen mündete, stellte sich die Situation im Kommunismus anders dar. Die „pax sovietica“[1099] tabuisierte jeden Diskurs über die Lage der ungarischen Minderheiten in den Nachbarländern Ungarns. Versuche des ungarischen Ministerpräsidenten János Kádárs, in Rumänien Verbesserungen für die ungarische Minderheit zu erzielen, wurden von rumänischer Seite abgeblockt. Auch wenn die „nationale Frage“ während des Kommunismus ein Tabuthema war, spielte sie in den Köpfen der Bevölkerung immer noch eine wesentliche Rolle und war sicherlich auch ein bedeutendes Momentum beim Sturz des kommunistischen Regims.[1100] Ab 1985 setzte eine Öffnung Ungarns ein, die von der Flucht 10.000er Siebenbürger Ungarn ins Land begleitet wurde. Diese trug nicht nur zu dessen langsamer Entwicklung zur Schutzmacht der Ungarn in den

1094 S. a. die Rumäniens Außenpolitik gegenüber Moldawien, vgl. Kapitel 9.5.
1095 Vgl. Csergo (2011); mehr zum Statusgesetz s. Kapitel 9.3.3.
1096 Vgl. Interviews 3-4.1.; 5-4.1.; 8-4.1.
1097 Vgl. Interview 1-4.1.
1098 Vgl. Interview 4-4.2.
1099 Gemeint ist ein von Moskau den Staaten des Ostblocks aufoktroyierter „Burgfriede“ innerhalb und zwischen diesen (Anm. d. Autors); 1948 etwa sollte ein entsprechender rumänisch-ungarischer „Freundschaftsvertrag“ alle Streitigkeiten zwischen den Ländern überdecken, vgl. Roth (2007), S. 137.
1100 Vgl. Küpper (2007).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004202

Nachbarländern bei und setzte die „Siebenbürgische Frage“ wieder auf die politische Agenda.[1101] Nach der künstlichen Unterdrückung des Themas führte schließlich auch Ceausescus „Systematisierung“ zu großer Solidarität in Ungarn.[1102]

9.3 Die Außenpolitik von 1990 bis 2010

Nach den massiven Gebiets- und Bevölkerungsverlusten Ungarns im Zuge des Ersten Weltkriegs wurde, so Brie und Polgár, der Schutz der ungarischen Minderheiten im Ausland zu einem wesentlichen Ziel der Außenpolitik des ungarischen Staats. Darunter fielen u. a. die Förderung des Kontakts der Auslandsungarn zum ungarischen Staat, die Verhinderung ihrer Assimilierung sowie nicht zuletzt die Aufrechterhaltung ihrer kulturellen Identität. Dies, obgleich heute die Minderheitendiskussion „im Kontext der EU-Osterweiterung und in einer Zeit, in der der nationalistische Diskurs als abgeschlossen gilt, anachronistisch anmutet“[1103].
Dementsprechend wurde nach der Wende in Ungarn schon in der ersten Verfassungsrevision 1989 das Thema der Auslandsungarn aufgegriffen. Der die Ziele der Außenpolitik definierende Paragraph 6 erhielt mit dem Absatz 3 eine Regelung der Beziehung Ungarns zu seinen Minderheiten in den Nachbarländern.[1104] Demnach empfindet „die Republik Ungarn […] Verantwortung für das Schicksal der außerhalb ihrer Grenzen lebenden Ungarn und fördert die Pflege ihrer Beziehung mit Ungarn“[1105]. Wenn auch juristisch ungenau formuliert, so konnte das Thema qua Verfassungsauftrag nicht mehr wie im Sozialismus ignoriert werden. Alle folgenden Regierungen nach der Wende widmeten sich nicht nur die Frage der Verbesserung der Situation ungarischen Minderheiten, sondern bezogen deren Interessensvertretungen in unterschiedlichem Maße auch in die Planung ihrer Außenpolitik ein. Dieses Vorgehen greift naturgemäß auch in die Rechte und Interessen der Trägerstaaten der ungarischen Minderheiten ein.[1106] Die ungarische Politik verwendete – je nach politischer Ausrichtung – zwei verschiedene Modelle außenpolitischer Handlungsmuster. Auf der einen Seite fokussierte man sich auf ein bilateral-völkerrechtliches Vorgehen, das auf Konsens mit dem jeweiligen Nachbarstaat basierte. Auf der anderen Seite verlagerte man sich auf unilateral-nationalrechtliche Muster, die auf einseitige Maßnahmen zurückgreifen[1107]:

> *„Left-wing governments tend to focus* […] *more on good relations with neighbouring countries to the detriment of getting voice to specific problems with regards to minority protection. Whereas right-wing governments pretend to emphasize the*

[1101] Vgl. Roth (2007), S. 147.
[1102] Vgl. Kiss u. Zahorán (2007), S. 53.
[1103] S. Brie u. Polgár (2011), S. 215 f.
[1104] Vgl. Küpper (2007).
[1105] S. Republik Ungarn (1989).
[1106] Vgl. Küpper (2007).
[1107] Vgl. Küpper (2007) u. Interview 4-4.1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204203

current point. So this is why, for example, it were mostly socialist governments, when the bilateral treaties on good neighbourly relations were concluded.“[1108]

9.3.1 Antall-Boross (1990-1994)

Zwischen *1990 und 1998* schloss Ungarn, eingeleitet durch die Regierungen Antall-Boross (Konservative, 1990-1994) und abgeschlossen durch die Regierung Horn (Sozialisten-Liberale, 1994-1998), mit seinen Anrainerstaaten Nachbarschafts- und Minderheitenschutzverträge. Diese sollten u. a. – wie insbesondere die mit der Slowakei (1995) und Rumänien (1996)[1109] – zu einer Verbesserung der Situation der ungarischen Minderheiten führen.[1110] Die erste Regierung nach der Wende unter József Antall legte drei Ziele in der Außenpolitik fest, an denen sich alle Nachfolgeregierungen orientierten. Diese waren erstens die euro-atlantische Integration (d. h. der Beitritt zu EU und NATO), zweitens gute nachbarschaftliche Beziehungen und drittens die Schaffung bestmöglicher Bedingungen für die ungarischen Minderheiten in den Nachbarländern.[1111]

Die *Antall-Boross-Administration* betonte das Recht zur Selbstbestimmung der Völker als Grundlage für den Minderheitenschutz und paarte dies mit der Forderung nach (unspezifischer) Autonomie und kollektiven Minderheitenrechten. Darüber hinaus richtete sie ein Amt für Auslandsungarn sowie den Fernsehkanal Duna TV für die Auslandsungarn im Karpatenbecken ein. Die Grundlagenverträge sollten zudem das Verhältnis auch hinsichtlich der Minderheitenrechte und Grenzen mit den Nachbarn regeln sowie die Situation der ungarischen Minderheiten durch äußeren Druck verbessern.[1112] Die Gespräche zwischen Rumänien und Ungarn über den Grundlagenvertrag waren jedoch durch verfestigte Haltungen in den Kernfragen auf beiden Seiten, den Minderheitenrechten und der Unveränderbarkeit der Grenzen zum Scheitern verurteilt:

„Obwohl Ungarn Rumänien während des Umbruches Hilfe in unterschiedlichster Form zukommen ließ, das Mitwirken der ungarischen Minderheit beim Erstreiten der Unabhängigkeit allgemein anerkannt wurde, 1989 der damalige Außenminister Horn die Zusicherung der Verankerung individueller und kollektiver Minderheitenrechte bekam […] und begonnen wurde das ungarnsprachige Erziehungssystem wieder herzustellen, verlief die anfangs sehr vielversprechende Entwicklung im Sande.“[1113]

Von Seiten der ungarischen Regierung kann dies an der nationalistischen Konnotation der eigenen Forderungen, einer gewisser Selbstüberschätzung sowie der Fehleinschätzungen des Anspruchs des Westens nach regionaler Stabilität festgemacht werden. Die Folgen waren ein Stillstand bei den Verhandlungen, Ressentiments seitens Rumäniens und der

[1108] S. Interview 5-4.1.
[1109] Vgl. Dácz, S. 13.
[1110] Vgl. Küpper (2007).
[1111] Vgl. Ungarische Regierung (2015a).
[1112] Vgl. Gruber (2015), S. 164, 173.
[1113] S. Gruber (2015), S. 166.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004204

Argwohn des Westens.[1114] Auf der rumänischen Seite hingegen blockierten die ultranationalistischen Parteien Rumänische Nationale Einheit (PUNR) und Großrumänien-Partei (PRM), beide Koalitionspartner der rumänischen Regierung, jegliche Zugeständnisse zugunsten der ungarischen Minderheit, wie etwa die Einbindung der Empfehlung 1201. 1992 ließ der rumänische Präsident Ion Iliescu verlautbaren, dass in Rumänien „ungarische irredentistische Bestrebungen [existieren, die] bedauerlicherweise von verantwortlichen Persönlichkeiten in Budapest genährt werden“[1115]. Das innenpolitische, anti-ungarische Klima färbte hier auch die rumänische Außenpolitik ein.[1116] Der Versuch einer Lösung auf internationaler Bühne scheiterte nicht zuletzt am mangelnden Interesse der Weststaaten, die die Minderheitenproblematik als innere Angelegenheit der Länder betrachteten und derlei Vorstöße abblockten.[1117] Die Forderungen nach mehr Minderheitenschutz konnten so nicht durchgesetzt werden.

9.3.2 Horn (1994-1998)

Auch der *Horn-Regierung* waren die Minderheitenrechte ein Anliegen. Jedoch legte sie Priorität auf die Integration Ungarns in NATO und EU, für deren Gelingen sie gute Nachbarschaftsbeziehungen als unabdingbar ansah. Mit dem Verzicht auf Grenzkorrekturen, Kollektivrechte und Autonomie wurde demgemäß die eigenen Forderungen heruntergeschraubt und bezüglich des Umgangs mit den ungarischen Minderheiten nüchtern zwischen staatlicher Kompetenz und ethnisch-kultureller Bindung unterschieden.[1118]

Der Regierung gelang es, die internationale Konstellation der Integration ausnutzend und trotz starker Widerstände, durch den Grundlagenvertrag mit Rumänien 1996 einen Durchbruch zu erzielen.[1119] Tatsächlich behandelten deren längste Passagen den Minderheitenschutz sowie den vor allem von der EU vorgegebenen Streitschlichtungsrahmen.[1120] Die Aufnahme dieser umstrittensten Bereiche wurde dabei nur durch das gemäßigte Auftreten der ungarischen Regierung und den starken Druck der EU erreicht.[1121] Auch unterbanden die Slowakei sowie Rumänien durch eine Fußnote sowohl die Einführung von Kollektivrechten als auch die Verpflichtung zu einer Territorialautonomie.[1122] Zudem muss betont werden, dass der hohen Zahl an ungarischen Minderheitsangehörigen in Rumänien (1,62 Mio.) bzw. der Slowakei (567.000) nur entsprechend marginale Gruppen

[1114] Vgl. Gruber (2015), S. 166.
[1115] Vgl. Mihok (2002).
[1116] Vgl. Kapitel 7.1.1.
[1117] Vgl. Schmidt-Schweizer (2007), S. 236 f., zitiert nach Gruber (2015), S. 172.
[1118] Vgl. Gruber (2015), S. 174 f.
[1119] Vgl. Zsár (2010), S. 6.
[1120] Vgl. Steward (2004), S. 133 f.; mithin wurden die entsprechenden KSZE-Standards fixiert sowie die Rechte der Empfehlung 1201 übernommen, vgl. Gruber (2015), S. 177 u. Kapitel 9.3.2.
[1121] Vgl. Küpper (2007); Brunner u. Küpper (2004), S. 75.
[1122] So werden zwar die Rechte der nationalen Minderheiten in Rumänien nach Empfehlung 1201 des Europarates garantiert, doch zugleich eingeschränkt: Demnach werden diese „nicht auf Kollektivrechte“ bezogen und gehen mit „keiner Verpflichtung zur Gewährung von territorialer Autonomie auf ethnischer Basis“ einher, s. ebd. zitiert nach Mihok (2002).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204205

an ethnischen Rumänen bzw. Slowaken in Ungarn gegenüberstanden. Dies versetzte die beiden Länder mit ihrer zumindest latent minderheitenfeindlich-nationalistischen Grundeinstellung in eine vorteilhaftere Ausgangslage in den Verhandlungen mit Ungarn (da auf eigene Minderheiten nicht so stark Rücksicht genommen werden musste; Anm. d. Autors).[1123] Die Lage der ungarischen Minderheiten in Rumänien verbesserte sich durch die Grundlagenverträge somit weniger als erwartet. Dennoch stellen die Verträge einen Meilenstein in den bilateralen Beziehungen der Länder dar.[1124]

Im Ergebnis distanzierte sich die Politik der Regierung vom ethnopolitischen Verständnis der Nation und verortete den Minderheitenschutz auf bilateraler, einvernehmlicher Ebene bzw. die Regulierung auf europäischer Ebene durch die Integration in den Westen. Zwar folgte auch ein reduziertes Förderniveau für die Minderheiten, doch führte der gemäßigte Ton im Ergebnis zu bilateraler Entspannung und damit Sicherung der Rechte der Auslandsungarn. Einen größeren Beitrag zur Verbesserung der Situation in Rumänien als die Grundlagenverträge erzeugte indes die Regierungsbeteiligung der UDMR. Wie Gruber generell feststellt, beeinflusst das Verhalten der ungarischen Regierungen zwar die Lage der Minderheiten zu einem gewissen Grad – wesentlich seien jedoch die innenpolitischen Kräfte des jeweiligen Trägerstaates.[1125]

9.3.3 Orbán I (1998-2002)

Unter der konservativen Regierung Orbán (Fidesz-KDNP)[1126] wurde die bilaterale Phase durch eine unilaterale mit einseitigen Maßnahmen abgelöst: Zum einen schienen die bilateralen Möglichkeiten durch die bereits geschlossenen Grundlagenverträge begrenzt und eine Übereinkunft mit der serbischen Führung unter Milosevic als unmöglich.[1127] Zum anderen wandelte sich auch die Sichtweise der Regierung bezüglich des Verhältnisses zwischen Mutterstaat und Auslandsungarn. Letztere wurden nunmehr als Angehörige einer Kulturnation verstanden und die Außenpolitik als ein Mittel zur ideellen Vereinigung mit dieser.[1128] Die Politik gegenüber den Auslandsungarn sollte nunmehr einen der wichtigsten Schwerpunkte der Fidesz darstellen.[1129]

Wichtigste Aktivität bezüglich der Auslandsungarn war dabei das „Gesetz über die in den Nachbarstaaten lebenden Ungarn“, das 2001 nach ausgedehnten Konsultationen mit allen relevanten politischen Akteuren mit über 92 % Zustimmung vom ungarischen Parlament

[1123] Vgl. Brunner u. Küpper (2004), S. 74.
[1124] Vgl. Zsár (2010), S. 7.
[1125] Vgl. Gruber (2015), S. 187.
[1126] Die Regierung bildete eine Koalition aus dem Bund Junger Demokraten (Fidesz) und der Christlich-Demokratischen Volkspartei (KDNP), nachfolgend kurz Fidesz-Regierung genannt.
[1127] S. Küpper (2007).
[1128] Ausführlicher hierzu s. Kapitel 9.4.
[1129] Vgl. Toró (2014), S. 20.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004206

angenommen wurde.[1130] Die Entstehung dieses sog. Statusgesetzes kann auch vor dem Hintergrund der Angst national gesinnter Politiker in Ungarn sowie besorgter Auslandsungarn gesehen werden, Ungarn steuere mit dem Beitritt zum Schengen-Raum auf ein neues Trianon zu, d. h. einer erneuten Trennung des Landes von den Ungarn in den damals noch Nicht-EU-Staaten Rumänien, Serbien und Kroatien.[1131]

Entgegen der informellen Bezeichnung „Statusgesetz“ gewehrt das Gesetz keine ungarische Staatsangehörigkeit. Vielmehr werden den ethnisch ungarischen Antragstellern, die einen so genannten „Ungarnausweis“ erhalten, Vergünstigungen in Aussicht gestellt.[1132] Nun gehören Verwaltungsverfahren und Geldleistungen an die eigenen Bürger zu den ureigenen Rechten jedes Staates (Gebiets- und Personalhoheit). Das Gesetz erwies sich daher als völkerrechtlich problematisch, da es von Ungarn einseitig – also ohne Konsultation mit und Zustimmung der jeweiligen Nachbarländer mit Auslandsungarn – beschlossen wurde und damit die eben genannten Rechte verletzte. Zwar ist die Unterstützung konationaler Minderheiten heutzutage in Europa unproblematisch, sie bedingt jedoch das gegenseitige Einverständnis beider Staaten. In Rumänien und der Slowakei führte das Gesetz zu scharfer Kritik.[1133] Rumäniens Regierung unter Premier Nastase etwa drohte, mit Ausnahme des Abkommens von 1996, alle bilateralen Verträge mit Ungarn aufzukündigen.[1134] Das Gesetz führte zu einer teilweise heftigen Auseinandersetzung in Politik und Medien Mittelosteuropas und wurde, auf Innitiative verschiedener Regierungen[1135], auch international juristisch durchleuchtet. Für einige Beobachter überraschend, stellte sich indes heraus, dass das Gesetz in vielen Teilen bereits bestehende, jedoch kaum bekannte Gesetze in den MOL kopierte.[1136] Nach Einschätzung von Brie und Polgár kochte das Gesetz nicht nur eine nationalistische Stimmung in den Ländern auf, die seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs nur schwierig zu beruhigen war, sondern untergrub ideologisch auch den europäischen

---

1130 Vgl. Gruber (2015), S. 189 f.

1131 Vgl. Kiss (2000), S. 55 f.; Steward (2004), S. 145.

1132 Die materiellen und sozialen Vergünstigungen sollten der Bindung an das Mutterland, der Milderung des Assimilationsdrucks in den Nachbarstaaten und der Unterstützung der Identität dienen. In Ungarn selbst zählten dazu ein erleichterter Zugang zum ungarischen Arbeitsmarkt und Bildungssystem sowie eine erleichterte Einreise, Ermäßigungen bei den öffentlichen Verkehrsmitteln, Gleichbehandlung im Studium und im Gesundheits- und Sozialversicherungssystem. Im Ursprungsland hingegen ermöglichte es Bildungsbeihilfen wie z. B. Stipendien sowie finanzielle und immaterielle Unterstützung von mit dem Erhalt der ungarischen Kultur und Sprache befassten Organisationen und Institutionen; vgl. Gruber (2015), S. 190 f.

1133 S. Küpper (2007).

1134 Vgl. Kantor et al. (2004), S. 481.

1135 Zur Untersuchung des Gesetzes wandte sich Rumänien 2001 an die für solche Fälle zuständige Venedig Kommission (European Commission for Democracy through Law), unterstützt von der Slowakei und Serbien, vgl. Steward (2004), S. 140.

1136 Vgl. Steward (2004), S. 137 f. u. Varga (2004), S. 473; ähnliche Regelungen finden sich in folgenden Ländern der Region: Litauen (1995), Slowenien (1996, 2002, 2006), Slowakei (1997), Rumänien (1998), Bulgarien (2000), Polen (2007), Serbien (2009), vgl. Pogonyi et al. (2010).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204207

Vereinigungsgedanken (nach welchem eine bilaterale Regelung oder zumindest Abstimmung vorzuziehen gewesen wäre; Anm. d. Autors).[1137]

Bei den Auslandsungarn in Rumänien erzeugte es hingegen gemischte Reaktionen, von Freude über Gleichgültigkeit bis hin zu scharfer Kritik. Viele fühlten sich ob der ökonomischen „Almosen“ oder aber in ihrem Stolz „als Ungarn“ verletzt.[1138] Kritik kam zudem von zahlreichen europäischen Amtsträgern und Einrichtungen, die das Gesetz u. a. im Widerspruch zur europäischen, auf Einvernehmlichkeit beruhenden Rechtspraxis sahen sowie als eine positive Diskriminierung auf ethnischer Basis unter Ausschluss von gleichberechtigten Mitbürgern.[1139] Ende 2001 unterzeichneten Orbán und der damalige rumänische Premier Nastase schließlich doch ein das Gesetz betreffendes Memorandum samt einer Kooperationsvereinbarung.[1140] Dabei hatte die ausländische Kritik „neben allen berechtigten völkerrechtlichen Einwänden […] allerdings auch etwas Scheinheiliges, denn [in den Nachbarländern] bestehen ähnliche – allerdings völkerrechtskonformere – Regelungen“[1141].

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Statusgesetz durch seine schlechte diplomatische Vorbereitung sowie die nationalistische Rhetorik und mangelnde Kommunikation der Regierung in den Nachbarstaaten zu Misstrauen, Ablehnung, Befürchtungen vor einem ungarischen Revisionismus und letztendlich zu zunehmender Isolierung der Regierung auf internationalem Parkett führte. Bezüglich des Minderheitenschutzes setzte die Regierung auf das Durchsetzen positiver Diskriminierung, die Verstärkung und Institutionalisierung der Bindung an das Mutterland sowie die Förderung der Identität und Existenz im Geburtsland, etwa durch eine weitergeführte, leistungsorientierte Förderpolitik.[1142]

9.3.4 Medgyessy-Gyurcsány (2002-2006) und Gyurcsány-Bajnai (2006–2010)

Auf die unilaterale Politik der Vorgängerregierung folgte mit den sozial-liberalen Regierungen Medgyessy-Gyurcsány (2002-2006) und Gyurcsány-Bajnai (2009-2010) eine gemischt bilateral-unilaterale Phase in der Außenpolitik.[1143] Neben unterschiedlichen minderheitenschutzrelevanten Vereinbarungen, darunter mit Serbien-Montenegro, der Slowakei und der Ukraine[1144], gehören zu den bilateralen Maßnahmen mit Rumänien insbesondere ein Partnerschaftsabkommen 2002 sowie eine klärende Übereinkunft zum

[1137] Vgl. Brie u. Polgar (2011), S. 218.
[1138] Vgl. Steward (2004), S. 142.
[1139] Vgl. Gruber (2015), S. 191 ff.
[1140] Vgl. Kantor et al. (2004), S. 488.
[1141] S. Küpper (2007).
[1142] Vgl. Gruber (2015), S. 198 ff.
[1143] Küpper (2007); der von Küpper betrachtete Zeitraum endet 2006, kann aber nach Ansicht des Autors um die Regierungszeit Bajnai erweitert werden.
[1144] Vgl. Küpper (2007).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004208

Statusgesetz (2003).[1145] Die Medgyessy-Gyurcsány-Regierung fokussierte sich dabei in der Außenpolitik auf den Abschluss der Westintegration, die Revision des Statusgesetzes, die Verbesserung der Nachbarschaftsbeziehungen und der Lebensumstände der Auslandsungarn (unter Vermeidung nationaler Rhetorik).[1146] Die sozialliberale Außenpolitik verfolgte die Interessen der Minderheiten insofern wieder mit stärkerer Rücksicht auf den europäischen Rahmen, d. h. mit einer verstärkten Koordination mit der EU und den betroffenen Nachbarstaaten.[1147]

Zu den Maßnahmen der Phase gehörte insbesondere die völkerrechtskonforme Änderung des Statusgesetzes 2003.[1148] Die Fidesz bedrängte hierbei die regierenden Sozialisten mit der Forderung, die Staatsbürgerschaft an Auslandsungarn auch durch Ferneinbürgerung zu ermöglichen, also ohne den Zwang zur Wohnsitzverlagerung nach Ungarn. Aufgrund der Weigerung der Regierung initiierten die Befürworter 2004 eine Volksabstimmung mit dem Ziel eines Referendums zu dieser Frage, welches allerdings aufgrund mangelnder Teilnahme scheiterte. Insbesondere in Rumänien und Serbien führte dies unter Angehörigen der Minderheit zu großer Enttäuschung gegenüber dem Mutterland.[1149] Die ungarischen politischen Eliten in Rumänien standen dem Gesetz hingegen kritisch gegenüber. Ihre Einstellung änderte sich erst mit dem Beginn der Verweigerungshaltung der sozialistischen Regierung in Ungarn gegenüber dem Thema[1150]: Aus Sorge vor explodierenden Sozialleistungen[1151] durch einen befürchteten Zustrom an neuen, ungarischen Staatsbürgern aus den Nachbarländern lehnte die Regierung den Vorschlag ab, während die oppositionelle Fidesz klar Stellung dafür bezog.[1152]
Rumänien und die Slowakei protestierten scharf und „bezichtigten Ungarn der Aushöhlung ihrer Souveränität, des Eingriffs in innere Angelegenheiten, extraterritoriale Ansprüche [sowie] des Bruchs zwischenstaatlicher Gepflogenheiten“[1153]. Tatsächlich steht es im Einklang mit dem Völkerrecht Staaten offen, die Staatsangehörigkeit bei doppelter Staatsbürgerschaft zu entziehen.[1154] Durch den in der politischen Öffentlichkeit verwendeten Terminus „Doppelstaatsbürgerschaft“ wurde jedoch der Eindruck bestärkt, dass die ursprüngliche Staatsbürgerschaft problemlos behalten werden könne. De facto hätten die ethnisch ungarischen Antragssteller in den Nachbarstaaten gleichzeitig mit dem Antrag auf

1145 Europarat (2005), S. 69 f.
1146 Vgl. Kiss u. Zahorán (2007), S. 51 f.
1147 Vgl. Kiss (2008), S. 403.
1148 Die Änderungen umfassten u. a. die Streichung der Vergünstigungen bei Krankenversicherung bzw. Arbeits- und Sozialschutz. Bildungsunterstützung wurde jedem Kind zudem nun unabhängig von der Nationalität gewährt, vgl. Gruber (2015), S. 203.
1149 Vgl. Küpper (2007).
1150 Vgl. Csergö (2011).
1151 Bspw. in den Bereichen Gesundheit, Rente und Bildung, vgl. Gruber (2015), S. 207.
1152 Vgl. Gruber (2015), S. 207.
1153 S. Duvold (2015), S. 28.
1154 Vgl. Gruber (2015), S. 208.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204209

die ungarische Staatsbürgerschaft in ihren Heimatstaaten zu Ausländern werden können, einschließlich verringerter Rechte und eventueller Ausweisung. Solchermaßen wandelte sich die Minderheitenpolitik der Opposition ins Gegenteil: Statt einer Stärkung der Minderheit in ihren ursprünglichen Siedlungsgebieten erhöhte sie eher den Auswanderungsdruck.[1155]

Die gescheiterte Volksabstimmung offenbarte gleichzeitig das Mobilisierungspotential der „nationalen Frage“ und führte auch bei der sozialliberalen Regierung zu einem Umdenken, die unter diesem Eindruck weitere Maßnahmen zugunsten der ungarischen Minderheiten in den Nachbarländern beschloss.[1156] Nach dem Rücktritt Medgyessys 2004 und der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch Ferenc Gyurcsány stellte dieser 2005 einen Fünf-Punkte-Plan vor. Dessen Maßnahmen umfassten u. a. Visa für den erleichterten Bildungs- und Kulturaustausch, eine vereinfachte Einbürgerung, die Unterstützung der Autonomieforderungen in den ehemals ungarischen Gebieten sowie finanzielle Hilfeleistungen.[1157] Umgesetzt werden konnten in der Folge nur drei Punkte: Zunächst das Heimatfondgesetz, das finanzielle Mittel für die Unterstützung von Projekten für den Erhalt von Kultur und Leben der Auslandsungarn vor Ort bereitstellen sollte.[1158] Dazu kamen Änderungen im Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht, die die Einbürgerungsmodalitäten beschleunigten, sowie die Einführung eines sogenannten „nationalen Visums“. Letzteres ermöglichte den Auslandsungarn in Serbien und der Ukraine einen unkomplizierten Visumserhalt. Antragsteller aus diesen Staaten konnten damit gleich nach der Wohnsitznahme auch die Einbürgerung in Ungarn beantragen.[1159] Während der Administration Gyurcsány-Bajnai (2006-2010) können keinen wesentlichen Änderungen in der Politik bzgl. der Auslandsungarn festgestellt werden. Unter anderem wurde 2007 eine Liste von Programmen und Institutionen aufgelegt, die in Absprache mit den Auslandsungarn langfristige Fördermöglichkeiten bot und strengere Qualitätskontrollen aufwies.[1160] Nach Kiss und Zahorán schien jedoch besonders für Gyurcsány Minderheitenpolitik eine geringere Rolle zu spielen, wie man z. B. an der Schließung verschiedener mit Fragen der Auslandsungarn befasster Organisationen sehen konnte.[1161]

1155 Vgl. Küpper (2007).
1156 Vgl. Küpper (2007).
1157 Vgl. Soo Hooi Oh (2006), S. 13.
1158 Vgl. Gruber (2015), S. 211 f.; Teil eins des im Gesetz festgehaltenen Programms stellte ein Budget für den Heimatfonds bereit. Die zweckbestimmten Mittel werden nach Eignung und völkerrechtskonform, nicht ethnisch bedingt durch Ausschreibungen vergeben, darunter an Privatpersonen, Zivilorganisationen, Bildungseinrichtungen, Forschungsinstitute und Gemeinden jenseits der ungarischen Grenzen sowie an in- und ausländische Unternehmen. Teil zwei umfasst ein staatliches Kreditprogramm zur Unterstützung ungarischer Unternehmer hinsichtlich Investitionen in den ungarischen Regionen der Anrainerstaaten. Vgl. ebd.
1159 Vgl. Küpper (2007).
1160 Vgl. Gruber (2015), S. 216
1161 Vgl. Kiss u. Zahorán (2007), S. 60; darunter die MÁÉRT (Ungarische Ständige Konferenz; Treffen wurden ausgesetzt), das Amt für die Auslandsungarn (HTMH) und das László Teleki Institut (s. a. Gazda, 2006).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004210

Interessant erscheint für den Zeitraum 2002 bis 2010 auch eine Betrachtung der Möglichkeiten Ungarns, im internationalen Rahmen auf die Minderheitenpolitik Rumäniens Einfluss zu nehmen. Solche hätten sich an zwei Punkten der Westintegration des Nachbarlandes ergeben können, nämlich während dessen Annäherung an die NATO (2004) und die EU (2007). Zu beiden Zeitpunkten befand sich Ungarn, das selbst erst kurz davor aufgenommen wurde, jedoch nur in einer schwachen Position. Dabei hatte Ungarn schon 1996 bei den Grundlagenverträgen (als Voraussetzung der NATO-Mitgliedschaft) versucht, mit einer Referenz auf die Empfehlung 1201 des Europarats Autonomiekonzessionen für die ungarische Minderheit einzubinden. Das US-Außenministerium stellte jedoch klar, dass die USA ethnisch-basierte Autonomielösungen nicht unterstützen würden.[1162] Somit wurde – wie oben beschrieben – die Referenz zwar schlussendlich in den Grundlagenvertrag mit Rumänien eingebunden, Territorialautonomien aber dennoch ausgeschlossen. Trotz der schwierigen Ausgangslage wird das Ausbleiben größerer Fortschritte im rumänischen Minderheitenschutz durch erhöhten Druck in der Beitrittsphase des Landes als verpasste Chance gewertet.[1163] Auch die Fidesz kritisierte die bedingungslose Annahme des Beitritts Rumäniens, statt diesen als Hebel zur Lösung von Problemen zu nutzen, von der Restitution über Bildung bis zur Autonomie[1164], obwohl sie 2005 dem Beitritt zustimmte.[1165] Im Falle Serbiens hingegen trug die Unterstützung Ungarns für den EU-Beitritt des Landes zur Einrichtung der autonomen Region in der Provinz Vojvodina in 2009 bei.[1166] So liegt nach Kiss gerade in der EU die Chance zur Vereinigung der Mehrheit der ungarischen Nation im Rahmen der EU, während die Grenzen von Trianon innerhalb der EU-Grenzen aufgehen und durch Integration die Inkongruenz von Staat und Nation entschärft würden.[1167]

Die Medgyessy-Regierung verfolgte im Sinne der EU-Integration und für gute nachbarschaftliche Verhältnisse einen gemäßigten Kurs. So passte sie, auch der Kritik der EU geschuldet, das Statusgesetz an. Gleichzeitig ließ der Premier bei der Unterzeichnung der EU-Beitrittserklärung 2003 wissen, dass sich das Land immer zu Wort melden würde, „wenn es um die europäischen Minderheiten und die Sache der Ungarn in den Nachbarländern geht“[1168]. Medgyessy setzte sich ferner für eine Aufnahme von konkreten Kollektivrechten für Minderheiten im EU-Verfassungsvertrag ein und bekräftigte, dass die Unterstützung der Minderheiten im Einklang mit den Nachbarländern und dem europäischen

[1162] Vgl. Salat (2014), S. 133.
[1163] Vgl. Interview 5-3.1.V1.
[1164] Vgl. Kiss u. Zahorán (2007), S. 52
[1165] Vgl. Kiss (2008), S. 401.
[1166] Vgl. Filep (2017), S. 70.
[1167] Vgl. Kiss (2008), S. 402
[1168] S. Kiss (2008), S. 399.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204211

Regelungswerk geschehen müsse.[1169] Vor allem durch das Beharren der ungarischen Regierung wurde eine Referenz auf die „Rechte von Personen[,] die zu Minderheiten gehören“[1170] unter Art. I, Abs. 2 in den Verfassungsvertrag aufgenommen. Während die MSZP-geführte Regierung unter Gyurcsány die Minderheitenproblematik als ein Thema der Nachbarschaftspolitik betrachtete, favorisierten die Politiker der ungarischen Minderheiten sowie die Fidesz eine Ausrichtung der Außenpolitik auf eine Umsetzung von Autonomielösungen in den Nachbarstaaten.[1171]

9.4 Die Außenpolitik von 2010 bis 2018: Orbán II + III

2010 zog die Fidesz mit einer Zweidrittelmehrheit in das ungarische Parlament ein. Die Partei strebte einen „Systemwechsel“ im Land an, mit dem deklarierten Ziel eines „bürgerlichen Ungarn“. Die „nationale Vereinigung“, die auch die ethnischen Ungarn in den Nachbarländern einschließt, gehört seit dem Wahlsieg zum Grundvokabular der Regierung und meint auch die Ungarn in den Nachbarländern. Diese werden als gleichgestellte Mitglieder der ungarischen Nation angesehen. Dementsprechend genießt die ungarische Minderheit in Siebenbürgen und deren Autonomiebestrebungen die volle Unterstützung von Budapest.[1172]

Ein besonderer Schwerpunkt liegt hierbei auf dem Begriff der Nation. Diese wird mit der ungarischen Volksgruppe gleichgesetzt und damit Nation ethnisch exklusiv definiert.[1173] So konkretisierte auch das Statusgesetz als Ziel eine länderübergreifende „Einheit der Ungarischen Nation“[1174]. Schon nach seiner Wahlniederlage 2002 hatte Orbán sich über die Politik seiner Partei öffentlich geäußert:

> *„We have supported Hungarian culture to a degree not yet seen and we have begun the process of national reunification, so it is not as you heard just now from the seat of another party, it is not that the future of Hungary lies in the 10 million Hungarians but in the 15 million Hungarian nation. Let me repeat, so that it can be heard everywhere where it should be heard: the future of Hungary lies not in the Hungary of 10 million but in the Hungarian nation of 15 million.“*[1175]

Die Unterstützung der ungarischen Identität im Sinne eines pan-ungarischen Nationalismus inner- und außerhalb der Grenzen hat daher einen hohen, ideologischen Stellwert. Sie umfasst die Aufrechterhaltung und Stärkung des nationalen Gedankens, die wiederkehrende

---

1169 Vgl. Kiss (2008), S. 399 f.
1170 S. Vizi (2005), S. 89 f.; dies gilt auch für den Vertrag von Lissabon von 2007, der dem gescheiterten Verfassungsvertrag folgte (Anm. d. Autors).
1171 Vgl. Kiss (2008), S. 416.
1172 Vgl. Dácz (2014), S. 15.
1173 Vgl. Küpper (2007).
1174 Vgl. Thanei (2003).
1175 S. Magyar Nemzet Online, unter http://www.mno.hu/index.mno?cikk=72595&rvt=2; zitiert nach Steward (2004), S. 120.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004212

Betonung von Geschichte, die Erweckung von Emotion sowie Symbolpolitik, wie etwa das Inkrafttreten des Statusgesetzes am Nationalfeiertag.[1176]

Natürlich dient die Thematik der ungarischen Minderheiten im Ausland auch als Instrument zur Durchsetzung der eigenen Einflusssphäre in der ungarischen Außenpolitik.[1177] In Zentraleuropa ist bei dieser außerdem, laut dem damaligen ungarischen Außenminister Martonyi, stets die „nationale Dimension" in Betracht zu ziehen – sprich, dass die Minderheitenfrage den Diskurs in der Beziehung zu den Nachbarstaaten bestimmt.[1178] Ferner wird auch die EU als neuer Rahmen für die Beziehungen zu den Minderheiten außerhalb Ungarns gesehen:

> *„The reunification of the Hungarian nation in the European framework, with the disappearance of the borders […] offers a historic possibility to renew the essence of national solidarity. This is a further opportunity of key importance for minority communities to play a positive role in bilateral relations and for states themselves to create a strategy to harmonise parallel and common regional development conceptions in the interest of the minorities. Hungary strives to win room – besides the individual minority rights – for the acceptance of community rights, which could secure the evening out of disadvantages arising from the minority's existence, and sustaining the minority's culture, language and identity. It supports educational, cultural and church institutional systems, with special attention paid to sustaining the region's cultural diversification, preserving its many languages and supporting the autonomy of minorities. Besides normative support for the preservation of identity, it focuses on developments using EU funding that are aimed at competitiveness, and thus prosperity in the birthplace. Hungary supports the notion of a Europe of regions, permeable political borders, and the creation of cross-border regional co-operational formations."*[1179]

Die Vereinigung der Nation, d. h. der im Ausland lebenden Ungarn, spiegelt sich darüber hinaus in rechtlichen Regelungen wieder. Im Geiste dieser Sichtweise und dem Rückenwind einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit nahm die Regierung bezüglich der ungarischen Minderheiten drei Änderung in Angriff, nämlich beim Staatsbürgerschaftsgesetz, beim Wahlrecht[1180] sowie mit Artikel D (vormals 6) im Rahmen der Verfassungsänderung:

> *„Ungarn trägt, geleitet vom Gedanken der einheitlichen ungarischen Nation, Verantwortung für das Schicksal der außerhalb seiner Landesgrenzen lebenden Ungarn, fördert den Fortbestand und die Entwicklung ihrer Gemeinschaften, unterstützt ihre Bemühungen zur Wahrung ihres Ungarntums, zur Geltendmachung ihrer individuellen und kollektiven Rechte, zur Schaffung von Selbstverwaltungsorganen für ihre Gemeinschaften, zu ihrem Wohlergehen im Lande ihrer Geburt und fördert ihre Zusammenarbeit miteinander und mit Ungarn."*[1181]

1176 Vgl. Brie u. Polgar (2011), S. 217 f.
1177 Vgl. Stratfor (2013).
1178 Vgl. Hungarian Spectrum (2010).
1179 S. Ungarische Regierung (2015a).
1180 Vgl. Kapitel 9.4.1.
1181 S. Ungarische Regierung (2011); ung. Originalfassung unter Ungarisches Verfassungsgericht (2017).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204213

Die Präambel des Wahlgesetzes CCIII. zur Wahl der Abgeordneten des Parlaments von 2011 besagt, dass „die jenseits der Grenzen Ungarns lebenden ungarischen Staatsbürger Teil der politischen Gemeinschaft sind“[1182]. Diese wurden somit zur politischen Gemeinschaft Ungarns gezählt und die Vereinigung der Nation per Gesetz abgeschlossen.[1183] Zusätzlich definierte § 3 des Gesetzes Nr. 45 von 2010 des Parlaments der Republik Ungarn über die Bezeugung der Nationalen Zusammengehörigkeit, dass

> *„jedes Mitglied und jede Gemeinschaft des unter die Territorialhoheit mehrerer Staaten gezwungenen Ungarntums Teil der einheitlichen ungarischen Nation ist, deren grenzüberschreitende Zusammengehörigkeit Realität ist und das zur gleichen Zeit als bestimmender Faktor der persönlichen und kollektiven Identität der Ungarn gilt“*[1184].

Dabei kann der Ansatz der konservativen Regierung nach Csergö und Goldgeier auch als „transsouveräner Nationalismus“ bezeichnet werden. Dieser geht davon aus, dass die politische Organisation entlang nationaler Linien erfolgen soll, welche die Grenzen existierender Nationalstaaten auch überspannen können. Die Nation wird durch Institutionen des nationalen Zentrums außerhalb der eigenen Staatsgrenzen reproduziert und aufrechterhalten.[1185] Schlussendlich könnte festgehalten werden, dass die von der Fidesz propagierte „nationale Vereinigung“ drei Aspekte vereint, nämlich einen ideologischen, einen innenpolitischen sowie einen praktischen, im Sinne tatsächlicher Hilfe für die Minderheiten in den Nachbarländern.

Die ungarischen Regierungen hatten vor dem EU-Beitritt Rumäniens in ihren bilateralen Maßnahmen u. a. auf gemeinsamen Regierungssitzungen und Unterkomitees unter Mitwirkung UDMR gesetzt. Während manche Beobachter diesen aufgrund einer schlechten Kompromissfindung auf allen Ebenen nur einen mäßigen Erfolg zuschreiben[1186], wird der dort institutionalisierte Dialog hingegen als gutes Werkzeug zur Lösung von Konfliktfragen gesehen, mit Fortschritten bei Bildung und Sprachgebrauch – wenn auch nicht in puncto Autonomie.[1187] Auch aufgrund des geringen bilateralen Spielraums setzte die Fidesz-Regierung insbesondere ab 2010 daher auf unilaterale Maßnahmen, wie etwa der doppelten Staatsbürgerschaft oder direkte Finanzhilfen[1188]:

> *„In a way the Hungarian policy has changed. I think they have given up the idea to make a deal between the two governments on the situation of Hungarian minorities. They have dropped that.“*[1189]

1182 S. Nationales Gesetzesarchiv Ungarns (2011).
1183 Vgl. Herner-Kovács et al. (2016), S. 80.
1184 S. Ungarisches Parlament (2010), S. 20.
1185 Vgl. Csergö u. Goldgeier (2006), S. 284.
1186 Vgl. Interviews 2-4.1.; 6-4.1.
1187 Vgl. Interview 1-4.2.V2.
1188 Vgl. Interviews 2-4.1.; 6-4.1.
1189 S. Interview 6-4.1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004214

Die Regierung konkretisierte ihre Politik bezüglich der Minderheiten in den Nachbarländern 2013 in einem Strategiepapier[1190], das diese systematisiert, strategische Ziele zusammenfasst sowie Maßnahmenfelder für die ungarische Politik, Verwaltung und Minderheitengesellschaften nennt. Da demzufolge der Erhalt und die Prosperität der Minderheiten nur durch Autonomie sichergestellt werden kann, wird diese als wichtigstes Ziel bestimmt. Kurzfristiges Ziel ist hingegen der Gesellschaftsaufbau auf dem Wege der Institutionalisierung: „Nationale Reproduktion" soll durch ein dichtes Netzwerk an Institutionen geschaffen werden, die den Mitgliedern der Minderheit Möglichkeiten bieten, mit ungarischer Sprache, Kultur und Gemeinschaft in Kontakt kommen. Ziele der Rahmenstrategie sind u. a. die Vermeidung von Assimilierung, demografisches Wachstum, Erhöhung der Lebensqualität, Stärkung der Identität, Bewahrung der Kultur, wirtschaftliches Wachstum und Ausschöpfen von Minderheitenrechten.[1191] Wesentliche Mittel der direkten Einflussnahme auf die Situation der Minderheit in Rumänien liegen dabei auf den Ebenen von Förderprogrammen, Finanzierung und Politik.

Unter die Ebene der **Programme** fallen zum Beispiel die finanzielle Unterstützung von Familien, die ihre Kinder auf ungarischsprachige Schulen schicken, die Bildung von Inlandsungarn über ungarische Minderheiten (z. B. über Austauschprogramme), Förderprogramme mit Kirchen, Schulen und NGOs; Förderung von Kulturaustausch[1192], eine Plattform für den Austausch von Minderheitenorganisationen[1193], Programme zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit „ungarischer" Regionen[1194] sowie Ressourcen für die Planung von Bildungsinfrastruktur wie etwa Kindergärten.[1195]
Zudem verstärkt die Regierung die direkte **finanzielle Unterstützung**. Die Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Identität und Kultur, d. h. von Programmen, Institutionen, Bildungseinrichtungen (Sapientia Universität, Partium Universität), Stiftungen, Gemeinschaften, Zivilgesellschaft, NGOs, Kirchen oder aber in der Wirtschaft werden von Beobachtern als eine der wichtigsten Aktivitäten erachtet[1196], wenngleich hierin auch der Versuch der Übernahme und Zentralisierung der Kontrolle über die Minderheit gesehen werden kann.[1197] Tatsächlich sei, so Vice-Premier Semjen, niemals zuvor, mehr finanzielle Förderung von ethnischen Ungarn zur Erhaltung der kulturellen und sprachlichen Identität in Nachbarländern geleistet.[1198] Dazu zählt etwa ein 2017 beschlossenes, 3,2 Mio. Euro starkes

1190 Vgl. Ministerium für Öffentliche Verwaltung und Justiz (2013).
1191 Vgl. Kántor (2014), S. 25 f.
1192 Vgl. Interview 7-4.2.
1193 Vgl. Interview 9-4.2.
1194 Vgl. Interview 5-4.2.V1.
1195 Vgl. Interview 8-4.2.
1196 Vgl. Interviews 1-4.2.; 1-4.2.V1; 2-4.1.; 3-4.2.; 5-4.2.; 5-4.2.V1; 6-4.2.; 7-4.1.; 7-4.2.; 8-4.2.; 9-4.2.; 11-4.2.
1197 Vgl. Interview 11-4.2.
1198 Vgl. dailynewshungary.com (2017b).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004215

Programm zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der Auslandsungarn in Rumänien.[1199]

Im Bereich der **politischen Maßnahmen** kann ein Wandel verzeichnet werden. Dieser zeigt sich auf europäischer Bühne etwa in der Suche nach einer verstärkten Kooperation mit anderen europäischen Minderheitengemeinschaften, so etwa bei Forderung nach einem EU-Rahmengesetz zum Minderheitenschutz.[1200] Aber auch im Umgang mit den ungarischen Minderheitenparteien in den Nachbarstaaten kam es zu Veränderungen. Wie gesagt, intendierte die Öffnung der ungarischen Parlamentswahl für Auslandsungarn zum einen deren Einbindung in die ungarische Nation, zum anderen aber auch den Gewinn zusätzlicher Stimmen. Für die Mobilisierung der Auslandsungarn zur Aufnahme der Staatsbürgerschaft und Teilnahme an der ungarischen Parlamentswahl 2014 band die Fidesz ungarische Minderheitenorganisationen aller Art ein. Die Umsetzung wurde dabei den lokalen Organisationen selbst überlassen, um etwaige Kritik deren Eliten vor Ort entgegenzuwirken.[1201] Beobachter befürchteten dabei, dass Minderheitenparteien und Organisationen, die die Politik der Fidesz nicht unterstützten, z. B. bei Förderungen durch den ungarischen Staat benachteiligt werden könnten.[1202]

In der Einflussnahme der ungarischen Außenpolitik auf die ungarischen Organisationen in Rumänien zeigt sich einmal mehr die komplizierte Verflechtung von Akteurshandeln auf verschiedenen Ebenen des Themenkomplexes dieser Arbeit. So stellte, wie Toró verdeutlicht, das Auftreten der Fidesz gegenüber den Minderheitenthemen die UDMR vor ein Dilemma: Auf der einen Seite musste die Partei den bei der ungarischen Gemeinschaft in Rumänien beliebten Kurs der Fidesz positiv gegenüber stehen. Auf der anderen Seite verursachte aber eben dieser Spannungen mit den rumänischen Regierungsparteien, deren Unterstützer oder Mitglied die UDMR regelmäßig war. Ein prägnantes Beispiel hierfür war das Statusgesetz, welches Rumänien kritisierte, die Minderheit aber begrüßte. Die UDMR konnte sich gegenüber der Minderheit dazu nicht eindeutig positiv äußern, ohne in Konflikt mit den rumänischen Partnern zu geraten. Drüber hinaus traten zwischen der Fidesz und der UMDR Differenzen auf: So kritisierte die UMDR etwa die Beziehungen der Fidesz zu den eigenen (radikaleren; Anm. d. Autors) Minderheitsparteien in Rumänien. Als Mitglied in den oder Unterstützer der rumänischen Regierungen zwischen 2003 und 2012 äußerten sich UDMR-Politiker außerdem oftmals kritisch gegenüber der ungarischen Regierung. Vor dem Hintergrund dieser Auseinandersetzungen mit der UDMR und deren, bei der Fidesz ungern gesehenen, „souveränen“ Politik favorisierte die Fidesz nach ihrer Wiederwahl 2010 die

1199 Vgl. dailynewshungary.com (2017a).
1200 Vgl. Interview 4-4.2.
1201 Vgl. NPKI (2014), zitiert nach Waterbury (2017), S. 233.
1202 Vgl. Ravasz, Ábel (2013), Felmérés: kire szavaznának a szlovákiai magyarok?, Parameter.sk u. Ravasz, Ábel (2013), Egy centrista határon túli stratégia alappillérei, in: The Basic Pillars of a Centrist Cross-Border Strategy, Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány, zitiert nach Waterbury (2017), S. 232.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004216

Nähe zu den kleineren ungarischen Minderheitenparteien. Zeichen hierfür war z. B. ein Partnerschaftsabkommen mit dem PPMT-nahen Ungarischen Nationalrat Siebenbürgens. Spätestens damit fand sich das Model der „nationalen Vereinigung“ auch in den Beziehungen zwischen Ungarn und den ungarischen Minderheitenparteien in Rumänien wieder.[1203]

Die Regierung versuchte in der Folge – nach Meinung von Beobachtern mindestens zwischen 2010 und 2015 – die UDMR durch Unterstützung der PCM und PPMT[1204] an den Rand zu drängen, was jedoch letztlich scheiterte.[1205] Das Vorgehen gefährdete jedoch die Stärke der UDMR bei Wahlen – und damit schlussendlich die Vertretung der Interessen der Minderheit.[1206] So wird die Einflussnahme der ungarischen Regierung auf die Minderheitenparteien bzw. die rumänische Innenpolitik insgesamt als negativ für die Interessen der Minderheit gesehen[1207]:

> *„It actually penetrates everything. There are cross-border networks among political actors, politicians, there is Hungarian kin-state involvement even in local politics, parliamentary politics, electoral campaigns. Hungarian politicians cross the border and participate in campaign rallies.“*[1208]

Mit dem Scheitern des Vorgehens wandelte sich auch die Haltung der ungarischen Regierung gegenüber der UDMR. Nachdem sie bislang noch die Zusammenarbeit und Unterstützung radikalerer Organisationen favorisiert hatte[1209], schwenkte sie zuletzt auf die Kooperation mit der moderateren UDMR ein. 2016 warb Parlamentssprecher László Kövér in Székelyudvarhely für eine Wahlallianz der UDMR und PCM.[1210] Semjen fügte 2017 hinzu, es sei in Ungarns nationalem Interesse, dass die UDMR im Rumänische Parlament vertreten sei.[1211]

Insgesamt wird der Spielraum Ungarns in der Unterstützung der Minderheiten jedoch nur als sehr gering gesehen:

> *„The reality, however, is that there is very little the Hungarian government can do, other than to support Hungarian-language education and cultural programs, to improve the quality of minority life in the neighboring countries.“*[1212]

9.4.1 Das Gesetz über die doppelte Staatsbürgerschaft

2011 wurde in Ungarn ein Doppelstaatsbürgerschaftsgesetz vom Parlament angenommen, das – vor allem durch den Wegfall des Zwangs eines ständigen Wohnsitzes in Ungarn – ein

---

1203 Vgl. Toró (2014), S. 20 f.
1204 Und anderer gegenüber der UDMR oppositionellen Gruppen, vgl. Kiss u. Zahorán (2007), S. 59.
1205 Vgl. Interviews 1-4.2.; 5-4.2.V3; 10-4.2.V.
1206 Vgl. Interview 1-4.2.V2.
1207 Vgl. Interviews 5-4.2.V3; 11-4.1.
1208 S. Interview 10-4.1.V.
1209 Vgl. Constantin (2013), S. 358.
1210 Vgl. dailynewshungary.com (2016).
1211 Vgl. dailynewshungary.com (2017b).
1212 S. Waterbury (2017), S. 232.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.2.04217

vereinfachtes Verfahren zur Erlangung der ungarischen Staatsbürgerschaft ermöglichte.[1213] Das Gesetz wird zu den wichtigsten Aktivitäten gegenüber den Auslandsungarn gezählt[1214], mit einer genauso emotionalen wie kulturellen Bedeutung für die Minderheit.[1215] Noch bis 2001 hatte die Fidesz eine solche Regelung, aus Sorge um die weitere Schwächung der ungarischen Gemeinschaften im Ausland, abgelehnt. Politisch aktuell wurde die Diskussion hierzu erst wieder ab 2003 nach der Initiierung eines entsprechenden Referendums durch eine NGO, den Weltbund der Ungarn, das zu einer intensiven innenpolitischen Debatte zwischen Befürwortern (Fidesz) und Gegnern (MSZP) der Regelung führte.[1216] Im Zuge der Staatsbürgerschaftsregelung wurde zudem das Wahlrecht für Auslandsungarn auf Verfassungsebene verankert (Artikel XXIII).[1217] Nach einer Registrierung können demnach Auslandsungarn an ungarischen Parlamentswahlen teilnehmen, wobei sich die Stimmabgabe auf die Parteilisten beschränkt.[1218] Das Vorgehen der Fidesz fand bei der Minderheit in Rumänien großen Anklang. Viele ihrer Angehörigen lobten die Orbán-Regierung für das neue Staatsbürgerschaftsgesetz und die Möglichkeit der Teilnahme zur Wahl.[1219] Schließlich stimmte bei den ungarischen Parlamentswahlen 2014 eine überwältigende Mehrheit der ungarischen Wähler in Siebenbürgen für die Fidesz. Neben der finanziellen wie institutionellen Unterstützung für die Minderheiten seit 2010 haben deren Eliten regelmäßig demonstriert, dass sie die Minderheiten als Teil der „ungarischen Nation“ sehen und dabei ein tiefgreifendes Netz an Verbindungen zur ihr aufgebaut.[1220]

Die Reaktion Rumäniens, Serbiens und Kroatiens auf die Verabschiedung des Gesetzes war verhalten.[1221] Die gelassene Haltung Rumäniens muss auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass hier ein ähnliches Gesetz für das nicht EU-Land Moldau existiert: Laut einer rumänischen Studie wurde zwischen 1991 und 2011 über 226.000 Moldauern die rumänische Staatsbürgerschaft verliehen.[1222] Mithin hatte Ungarn nicht nur die meisten Teile des Gesetzes in nur gering abgewandelter Form von Rumänien übernommen[1223], auch ergaben sich kaum Unterschiede zu ähnlichen Gesetzen anderer Staaten wie Serbien, Kroatien oder der Slowakei.[1224] Wie schon beim Statusgesetz wird auch das Staatsbürgerschaftsgesetz im Hinblick auf Fragen der Souveränität kritisch betrachtet, etwa im Falle öffentlicher Angestellter. Als z. B. 2011 die Bezirksratsvorsitzenden von Covasna,

1213 Vgl. Szymanowska (2011).
1214 Vgl. Interview 6-4.2.
1215 Vgl. Interview 4-4.1.
1216 Vgl. Csergö (2011).
1217 S. Ungarische Regierung (2013).
1218 Vgl. Spengler u. Bauer (2014); zu den Detailregelungen s. Verordnung CCIII zu den Parlamentswahlen in Nationales Wahlamt Ungarn (2011).
1219 Vgl. Waterbury (2017), S. 232.
1220 Vgl. Herner-Kovács et al. (2016), S. 85 f.
1221 Vgl. Brie u. Polgar, S. 217.
1222 Vgl. Panaite u. Nedelciuc (2012), zitiert nach Suveica (2013), S. 278.
1223 Vgl. Interviews 1-4.2.V2; 5-4.2.
1224 S. adevarul.ro (2010).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004218

Harghita und Mures die ungarische Staatsbürgerschaft annahmen, warf dies die Frage staatlicher Loyalität auf.[1225] Die Änderung des Staatsbürgerschaftsrechts durch Ungarn geschah eventuell auch durch einen Verlust an Geduld mit institutionellen Lösungen in den Nachbarstaaten, die die Wahrung von Sprache und Kultur der Minderheiten nachhaltig sichern könnten.[1226] Zwar wurden bis Februar 2014 über 575.000 Staatsbürgerschaftsanträge gestellt[1227], d. h. die Maßnahmen trafen also auf großen Anklang bei den Auslandsungarn. Ihre praktische Auswirkung erübrigte sich jedoch ab 2014 teilweise aufgrund der dann auch für Rumänien geltenden Arbeitsfreizügigkeit in der EU.[1228]

9.4.2 Diplomatische Auseinandersetzungen

Nach einer relativ ruhigen Phase in den Beziehungen zwischen Ungarn und Rumänien verschlechterten sich diese durch unterschiedliche Vorgänge auf beiden Seiten der bilateralen Bühne stark, insbesondere aber während der Ponta-Regierungen (2012–2015).[1229] Anzumerken ist jedoch, dass Spannungen zwischen beiden Staaten nicht unüblich sind und bislang zu keiner völligen Blockade im bilateralen Verhältnis geführt haben. So sind beide Länder bedeutende Wirtschaftspartner und unterstützte Ungarn die Aufnahme Rumäniens in die EU.[1230] Wie die folgenden Ereignisse beispielhaft zeigen mischten sich die rumänische Regierung unter Ponta[1231], vor allem aber die ungarische Administration unter Orbán, massiv in die Minderheit betreffende Vorgänge ein. Die folgenden Auszüge geben die teilweise scharfen Auseinandersetzungen, insbesondere um das Jahr 2015, beispielhaft wieder:

Ponta initiierte etwa die Aberkennung eines Verdienstordens für László Tökés für seine Rolle während der Wende, nachdem sich Tökés für die Zulassung Ungarns als Schutzmacht der ungarischen Minderheit ausgesprochen hatte.[1232] Seine aus dem Kontext gerissene Aussage führte nicht nur zu Furor in den rumänischen Medien, sondern auch zu Kritik aus dem ungarischen Außenministerium.

Einen weiteren Streit zwischen Ungarn und Rumänien löste die geplante Umbettung der Asche des siebenbürgisch-ungarischen Schriftstellers József Nyírö[1233] aus. Die Vorbereitungen der Zeremonie wurden von der durch die ungarische Regierung unterstützen PCM sowie dem ungarischen Parlamentsamt getragen. Vor der Beisetzung zogen die

---

1225 Vgl. Dragomir (2013).
1226 Vgl. Salat (2014), S. 138.
1227 Vgl. NPKI (2014), S. 1.
1228 Vgl. Kiss (2013), S. 381 f.
1229 Vgl. Interviews 3-4.1.; 5-4.1.; 8-4.1.
1230 Vgl. Stratfor (2013); 2004 belief sich das Handelsvolumen zwischen Ungarn und Rumänien auf 1 Mrd. Euro, vgl. Europarat (2005), S. 69.
1231 Ponta (PSD) stand während dieser Zeit als Premierminister vier Koalitionen vor, vgl. Kapitel 3.9, Tab. 8.
1232 Vgl. Kapitel 4.1.5.
1233 Der im Ausland verstorbene Autor ist wegen seines Verhältnisses zu den ungarischen Pfeilkreuzlern sehr umstritten, vgl. Dácz (2014), S. 14 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204219

rumänischen Behörden die entsprechenden Genehmigungen zurück, während die rumänische Polizei im Szeklerland intensiv nach der Urne suchte. Ponta erklärte, dass es keine öffentliche Feier für antirumänische, antisemitische und dem Faschismus zugetane Personen in Rumänien geben könne.[1234]

2015 verhängte ein Gericht im Bezirk Covasna gegenüber der PCM eine Strafe für die Organisation einer Veranstaltung, auf der Mitglieder die ungarische Hymne sangen. Semjen kritisierte dies als ungesetzmäßig und inakzeptabel für ein EU-Mitgliedsland.[1235] Das ungarische Außenministerium bekräftige indes seine Unterstützung für die Einrichtung einer ungarischen autonomen medizinischen Fakultät an der Universität Tirgu Mures.[1236]

Zu Auseinandersetzungen führte auch die ungarische Ankündigung der Errichtung eines Grenzzaunes an der ungarisch-rumänischen Grenze im Zuge der europäischen Flüchtlingskrise. Während Ponta meinte, Rumänien behandle im Gegensatz zu Ungarn „die Flüchtlinge wie Menschen und nicht mit Knüppeln“[1237], kritisierte das ungarische Außenministerium, dass diese Aussage „verlogen und extremistisch“ sei und Ponta lediglich „seine umstrittene moralische Position durch antiungarische Lügen“ festigen wolle.[1238]

Der Spannungen zwischen den Regierungen zeigten sich besonders nach einem Besuch der Sommeruniversität des siebenbürgischen Ortes Baile Tusnad (ung. Tusnádfürdö) durch Orbán. Unter den Bildern zur Visite auf dem Social-Media-Auftritt des Premierministers befanden sich auch solche mit Memorabilien wie den alten Landesgrenzen Ungarns vor 1920 sowie Szeklerflaggen.[1239] Das rumänische Außenministerium beurteilte die Bilder als unakzeptable Glorifizierung revisionistischer Symbole. Solange Ungarn nicht zweifelsfrei seinen Willen zur Einhaltung des Grundlagenvertrags beweise, könne das Verhältnis zwischen den beiden Ländern weder ausbalanciert sein noch auf gegenseitigem Vertrauen aufbauen.[1240] Die ungarische Seite betrachtete die gezeigten Symbole hingegen als rein historisch und versuchte damit den Sachverhalt klarzustellen.[1241] Darüber griff Orbán während des Besuchs in Baile Tusnad die rumänische Regierung in einer Rede auch ideologisch an. Der bis 2012 herrschende Pragmatismus sowie das gegenseitige Vertrauen in den rumänisch-ungarischen Beziehungen habe sich wegen der rumänischen Außenpolitik

1234 Vgl. Dácz (2014), S. 14 f.
1235 Vgl. dailynewshungary.com (2015a).
1236 Vgl. dailynewshungary.com (2015b). Zum 70. Geburtstag der Gründung der ungarischen medizinischen Universität äußerte sich auch Vice-Premier Semjen: Die ungarische Minderheit habe ein Recht auf eine staatliche, ungarischsprachige Universität sowie eine autonome Medizinfakultät. Dabei sprach er die Unterstützung der ungarischen Regierung aus, vgl. dailynewshungary.com (2015b).
1237 S. Siebenbürgische Zeitung (2015).
1238 Vgl. Siebenbürgische Zeitung (2015).
1239 S. Adam (2015).
1240 Vgl. Budapest Business Journal (2015).
1241 Vgl. Adam (2015); Ungarische Regierung (2015b).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004220

und Kritik rumänischer Politikführer an Ungarn zunehmend verschlechtert. Die Möglichkeit eines Neubeginns sei aber gegeben.[1242] Orbán äußerte weiterhin:

> *„We don't know if the Romanian politicians, those responsible for this foreign policy, want us to pick up the relation because we, Hungary say it shouldn't have gone sour after 2012, as it is equally important to Romania and Hungary, to the Hungarian community in Romania, the Hungarians and the Romanians as well. Therefore I believe, and common sense tells us that we must take the Romania-Hungary relationship back to efficiency.“*[1243]

Ponta konterte dies mit der Aussage, Orbán sei provokativ, während er sich der Provokation nicht hingeben und zusätzlich befeuern wolle. Die rumänische Wählerschaft wäre entschieden dafür, keine Pro-Orbán-Regierung im Lande zuzulassen. Gleichzeitig gab Ponta jedoch auch zu, Veranstaltungen der ungarischen Sozialistischen Partei besucht zu haben.[1244]

Ebenso führte 2015 eine eigentliche Bagatelle zu einem größeren Zerwürfnis zwischen den beiden Ländern, die zur gegenseitigen Einbestellung der Botschafter sowie der gegenseitigen Beschuldigung der schweren Beschädigung der Beziehungen führte. Auslöser war ein Interview des ungarischen Botschafters in Rumänien Zákonyi mit der oppositionsnahen Zeitung Romania Libera. In diesem bekundete dieser der Regierung Ponta nicht genügend „Goodwill“[1245] bezüglich der Verbesserung und des Aufbaus bilateraler Beziehungen zu Ungarn, etwa im Bereich der Realisierung EU-geförderter Infrastruktur. Ponta stelle die Orbán-Regierung auf EU-Ebene in schlechtem Licht dar. Das rumänische Außenministerium kritisierte die Kommentare als respektlos und unangebracht gegenüber dem Regierungschef und einen Bruch der 2002 festgelegten Leitlinien der bilateralen Beziehungen.[1246] Ponta fügte hinzu, dass „ganz Europa und die Vereinigten Staaten die ungarische Regierung für ihren Revisionismus, Antisemitismus, ihre prorussische Haltung und den Zaun gegen die Immigranten kritisieren […]. Ich denke, die ungarische Regierung […] versucht uns vehement zu provozieren“[1247]. Der ungarische Staatssekretär im Ministerium für Äußeres und Handel, Levente Magyar, konterte die Aussagen als inakzeptable Beschuldigungen gegenüber Ungarn. Ponta bediene „sich einer anti-ungarischen Agitation, um von eigenen internen Problemen abzulenken, hervorgebracht durch eine Serie von Anklagen gegen Mitglieder seiner Regierung“[1248].

1242 S. agerpres.ro (2015c); Hungary Today (2015).
1243 S. agerpres.ro (2015c).
1244 S. Hungary Today (2015).
1245 Vgl. Adam (2015) u. Lestyánszky (2015).
1246 Vgl. Partnerschaftsabkommen, Kapitel 9.3.4.
1247 S. Adam (2015).
1248 S. Adam (2015).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204221

9.4.3 Flaggenstreit und Autonomiefrage

Die Unterstützung der Auslandsungarn durch Ungarn, auch durch entsprechende Rhetorik, beeinträchtigt die Innen- und Nachbarschaftspolitik Ungarns gleichermaßen.[1249] Wie schon im Kapitel 2 angesprochen, erweist sich speziell das Thema einer der Territorialautonomie für das Szeklerland durch die Verschränkung der Akteurs- und Themenebenen als äußerst komplex. Nicht zuletzt betrifft es „lokale, nationale und internationale Beziehungen wie lokale Administration, politische Parteien und die internationale Diplomatie bis nach Brüssel“[1250].

Als ein Beispiel für die Überlagerung von Themen, Ebenen und Interessenlagen der Akteure könnte etwa die Sitzung des Szekler Nationalrats in 2010 im ungarischen Parlament gesehen werden, in deren Rahmen eine Autonomie für das Szeklerland gefordert wurde. Zwar waren hier keine ungarischen Abgeordneten anwesend, doch förderte Budapest, neben dieser symbolhaften Unterstützung des Anliegens, Autonomieveranstaltungen und -demonstrationen[1251] in Siebenbürgen.[1252]

Als ein weiteres Beispiel kann der erwähnte Flaggenstreit gelten, der der ungarischen wie der rumänischen Regierung regelmäßig als Ansatzpunkt für Auseinandersetzungen entlang den bereits beobachteten Konfliktlinien um die Aspekte Minderheitenschutz und Territorialautonomie dient.

So war etwa die Reaktion *Ungarns* auf das Verbot der Szeklerflagge scharf: Zsolt Németh, der stellvertretende ungarische Außenminister, forderte Rumänien auf, den Flaggenkrieg zu beenden. Die Entfernung der Flagge von öffentlichen Gebäuden stelle eine symbolische Aggression dar, die diplomatische Maßnahmen nach sich ziehen werde. Als Solidaritätsbekundung des Autonomiegesuchs der Region forderte er gleichzeitig auf, die Flagge auf Gemeindegebäuden in Ungarn zu hissen. Der ungarische Botschafter in Rumänien, Oszkár Füzes, bewertete das Hissen der Szeklerflagge als natürliches Recht der Ungarn in den Bezirken Covasna und Harghita. Die Einschränkung der Möglichkeit eigene Symbole zu benutzen, verhindere indes das Entstehen eines Heimatgefühls. Zudem schlug er eine minderheitenfreundliche Änderung des ersten Artikels der rumänischen Verfassung vor (Definition als multinationaler Staat, Unterstützung aller Autonomieformen). Auch solle das Szeklerland offiziell als administrativ-territoriale Region anerkannt werden.[1253]

Rumänien wiederum kritisierte, durch Außenminister Titus Corlatean, das Hissen der Szeklerflagge am ungarischen Parlament als einen Grund für die komplizierten Beziehungen der beiden Länder.[1254] Es sei an Ungarn, die Begriffe „Krieg“ und „Aggression“ nicht in

---

1249 Vgl. Kiss u. Zahorán (2007): S. 53.
1250 Vgl. Dragomir (2013).
1251 Im Kontext zum „Szeklermarsch“ fanden Solidaritätsdemonstrationen von der Regierung nahestehenden NGOs in Budapest statt. 2014 wurden laut einem Medienbericht Petitionen für Autonomieforderungen in Städten in Rumänien, der Slowakei, Österreich, der USA und Canada initiiert (vgl. dailynewshungary.com, 2014).
1252 Vgl. Dácz (2014), S. 15 f.
1253 Vgl. agerpres.ro (2015b).
1254 Vgl. Stratfor (2013).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004222

diplomatischem Kontext zu verwenden sowie die Flaggenthematik für innenpolitische Machtkämpfe zu missbrauchen. Die Aussagen Németh zur Unterstützung einer auf ethnischen Kriterien beruhenden Territorialautonomie würden der rumänischen Verfassung zuwiderlaufen, so Staatssekretär im Außenministerium Bogdan Aurescu.[1255]

2013 verständigten sich die Außenminister Ungarns und Rumäniens darauf, eine Eskalation durch bessere bilaterale Zusammenarbeit zu vermeiden.[1256] Dies räumte jedoch die Streitigkeiten nicht aus. Wie die folgenden Ereignisse zeigen, bleibt die Flaggenthematik bis auf weiteres Diskussionsthema.

2014 etwa brachte Corlatean die Einstellung der rumänischen Regierung bezüglich der Einmischungen der ungarischen Regierung insbesondere in die Autonomiedebatte auf den Punkt:

> *„These things have to be discussed in Romania, not outside the country, not in Budapest. We decide what we believe is best for the country, on the whole, for its citizens, either Romanian, Hungarian, or German, we decide the organization formula, the decentralization, the administrative features of decentralization to bring a plus, something good in the citizens' everyday life. The stories about the territorial autonomies on ethnic criteria, about isolations [...] such isolated units would not exist for a single month from the economic point of view.“*[1257]

2015 ließ Interims-Premier Oprea im mehrheitlich ethnisch ungarisch besiedelten Bezirk Harghita die größte rumänische Flagge hissen.[1258] Im selben Jahr meldete sich auch Präsident Basescu in der Diskussion zu Wort: Demnach sei die rumänische Nichtanerkennung des Kosovo als Beweis zu sehen, dass Rumänien ethnisch-basierte Regionalautonomien ablehne. Mit der Klage über eine angeblich unterdrückte ungarische Minderheit habe Ungarn eine Linie überschritten. Anstrengungen bezüglich einer Regionalautonomie in Siebenbürgen seien zudem von offiziellen Aussagen Ungarns zu streichen sowie an Bukarest direkt zu richten.[1259] Basescu weiter:

> „We do not point at a map of Hungary, even though we could raise the question of the border extending to the Tisza [river], because we are decent and well-behaved. So we call on them not to interfere in questions pertaining to changes to the region and the degree of autonomy. We are talking about impertinence, and I say with all seriousness that if they force the issue of autonomy for Transylvania, I do not see why we cannot speak of autonomy for the region [within Hungary-ed.] between the border and the Tisza.“[1260]

1255 Vgl. Dragomir (2013).
1256 Vgl. Dragomir (2013).
1257 S. agerpres.ro (2014a).
1258 Vgl. agerpres.ro (2015b).
1259 Vgl. Lestyánszky (2015).
1260 S. Lestyánszky (2015).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204223

2018 führte schließlich die Drohung des rumänischen Premiers Tudose, Personen zu hängen, die die Flagge aufhängen würden[1261], zu einer scharfen Reaktion des ungarischen Außenministeriums.[1262]

9.4.4 Symbolpolitik und wahltaktische Aspekte

Als Grund für die rhetorisch konfliktreiche Phase seit 2012 wird ein parteipolitisches Spiel in der EU-Arena zwischen dem konservativen Orbán und dem Sozialisten Ponta ausgemacht.[1263] Die Streitigkeiten werden zudem als eher rhetorischer Natur, denn als tatsächlich inhaltlich-politische gewertet.[1264] Nicht zuletzt hätten sich unter Ponta nur die Kommunikation der Regierungen, nicht aber die Probleme der Minderheit verändert.[1265] Tatsächlich wird jüngst sogar eine Annäherung zwischen den Staaten ausgemacht, die eventuell auf gemeinsame EU-Interessen zurückgeführt werden könnte.[1266] Die mit den Nachbarländern geteilten außenpolitischen Ziele der Regierung würden dabei selbst die Unterstützung für Minderheitenbelange überlagern.[1267]

Wie bereits angesprochen wurde, müssen die außenpolitischen Konflikte darüber hinaus stark im Kontext der jeweiligen innenpolitischen Lage der beiden Länder gesehen werden.[1268] Dácz sieht im Handeln der politischen Akteure beider Ländern in diesem Kontext tatsächlich wahltaktisches Kalkül, wobei die ungarische Minderheit oft als Mittel zum „benutzt“ wird.[1269] So sahen sich während der europäischen Finanzkrise die Regierungen in Ungarn und Bukarest einer angespannten wirtschaftlichen Lage ausgesetzt. Diese förderte nationalistische Parteien – und deren Vorurteile gegenüber „Fremden“ wie etwa Minderheiten – und verstärkte das Echo der ökonomischen Krise. Der Rückgriff auf Nationalismus ist hierbei ein oft verwendetes Mittel und das Szeklerland, als eine der ärmsten Regionen Rumäniens, besonders anfällig für politische Manipulation durch Politiker beider Länder. Ungarn stand 2014 vor Parlamentswahlen und die Orbán-Administration unter dem Druck der rechten Jobbik-Partei, sodass die Regierung auch hier auf die Stimmen der Ungarn in Rumänien abzielte. Für die rumänische Regierung hingegen erlaubte die Auseinandersetzung mit Ungarn eine Ablenkung von innenpolitischen Problemen, wie etwa Demonstrationen aufgrund der Wirtschaftskrise, parteipolitischen Auseinandersetzungen sowie dem Kampf zwischen Ponta und Basescu 2012. Zudem besteht in Rumänien die Furcht, dass sich das durch die EU-weite Krise angestachelte Regionalgefühl schnell zu

[1261] Vgl. Kapitel 4.1.
[1262] Vgl. dailynewshungary.com (2018b); Paun (2018).
[1263] Vgl. Interviews 3-4.1.; 4-4.1.; 6-4.1.V1.
[1264] Vgl. Interview 2-4.1.
[1265] Vgl. Interviews 6-4.1.V1; 6-4.1.V2.
[1266] Vgl. Interview 7-4.2.
[1267] Vgl. Interview 9-4.1.
[1268] Vgl. Kapitel 4.1.5.
[1269] Vgl. Dácz (2014), S. 15 f.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004224

noch größerem Streben nach kultureller Autonomie entwickeln könnte.[1270] Dabei nutzt insbesondere die Fidesz das Thema „Auslandsungarn“ strategisch klug für ihre Innenpolitik. So darf auch beim ungarischen Doppelstaatsbürgerschaftsgesetz der wahltaktische Aspekt nicht vergessen werden.[1271] Schließlich besetzte sie gegenüber der rechtsradikalen Oppositionspartei Jobbik das Thema durch entsprechende Maßnahmen bzgl. der Auslandsungarn, was sich im Wählerzuspruch im Inland[1272] wie auch unter den Wählern der Minderheit in Rumänien (Parlamentswahl 2014) zeigte. Weder Jobbik noch MSZP, als größte Oppositionsparteien, kommen an die umfassenden Kontakte und Verbindungen sowie das intensive Engagement der Fidesz in Siebenbürgen heran. Nicht zuletzt wirkt die fremdenfeindliche Kommunikation der Jobbik auf die Minderheit in Rumänien eher befremdlich, welche dort selbst von ähnlicher Rhetorik betroffen ist.[1273]

9.4.5 Bewertung des außenpolitischen Auftretens Ungarns

Die Beschwörung der nationalen Einheit durch die Fidesz weckt den Argwohn der Nachbarländer mit großen Minderheiten[1274] und schwächt alternative Schutzmaßnahmen für die Minderheiten, wie etwa die der EU oder die Unterstützung auf Lokalebene.[1275]

Im Falle Rumäniens gilt dies in besonderem Maße: Die Verschlechterung der Beziehungen sind hier zum einen bedingt durch die generelle Neigung zur Skandalierung in Rumänien, zum anderen durch die nationale Politik des Fidesz seit 2010 sowie die radikalen Autonomieforderungen rechter Politiker in Ungarn. Im Ergebnis verkompliziert dies auch die Bewerbung von Autonomie in Rumänien und wirkt sich negativ für die Minderheit aus.[1276] Ungleich der Stellung Österreichs, das als Schutzmacht Südtirols durch seine internationalen Einfluss durchaus einwirken konnte, bleibt im Falle Ungarns – gerade wegen der internationalen Kritik – nur der politische Wille.[1277] Diese Einschätzung wird auch von anderen Beobachtern der Situation geteilt, die das bisherige Auftreten Ungarns auf internationaler Bühne als kontraproduktiv für die Verbesserung der Lage der Minderheit bewerten.[1278] Im Fokus steht hierbei vor allem die Bewerbung des Nationalstaatsmodels, was sowohl für Ungarn als auch die Minderheiteneliten ein argumentatives Problem darstellt:

> *„Here the minority elites – I would say probably not the people – are asking themselves ‚Ok, if Orbán starts to champion the nation-state then will he be in a position to criticize the neighbouring countries when their own governments will also start to champion the nation-state?‘“*[1279]

1270 Vgl. Stratfor (2013).
1271 Vgl. Brie u. Polgár (2011), S. 219.
1272 Vgl. Szymanowska (2011).
1273 Vgl. Herner-Kovács et al. (2016), S. 85 f.
1274 Vgl. Bochsler u. Szöcsik (2013), S. 430, 442.
1275 Vgl. Gruber (2015), S. 230.
1276 Vgl. Smith (2013), S. 38 ff.
1277 Vgl. Borbáth (2014).
1278 Vgl. Interviews 7-4.1.; 8-4.1.; 9-4.1.
1279 S. Interview 7-4.1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204225

> *„It's very hard to explain in the European context that the politics of the Hungarian governments are not the same things that you want. It's very hard to present any Hungarian claims, because of the Brussel-politics of Orbán.“*[1280]

Nicht zuletzt spiegle dies die (gegen die ungarische Minderheit gerichtete, Anm. d. Autors) Politik der Rumänen und anderer Staaten seit den letzten 25 Jahren wider bzw. legitimiere deren Verhalten.[1281] Hinzu kommt die negative Rhetorik gegenüber internationalen Organisationen, insbesondere der EU, und Aussagen wie etwa die zur „illiberalen Demokratie“.[1282] Als „Pariah“[1283] in der EU schwäche dies schlussendlich die außenpolitische Position Ungarns und beraube es jeglicher Möglichkeit für die Minderheit, in der internationalen Arena Druck auszuüben[1284]:

> *„Because it's very hard to make claims for a minority that lives on another territory when you have antagonized and alienated other states and decision-makers in the European Union that matter. I can't see how this could be beneficial for Hungarians in Romania.“*[1285]

Insgesamt ist es schwierig, so Constantin, „die negativen Auswirkungen der Übertragung der Politik Ungarns auf die ungarische Gemeinschaft in Rumänien nicht über zu bewerten, ebenso wenig wie ihre Beeinflussung der Innenpolitik“[1286]. Andere bewerten die Kommunikation nuancierter: Zwar fallen Aussagen ungarischer Politiker bisweilen negativ auf die Minderheit zurück. Generell wird aber auch die komplizierte Balance zwischen der nötigen Unterstützung der Minderheit und falsch gesetzten Aussagen gesehen. Die Sicht auf das filigrane Netz der Unterstützungsleistungen und Bande zwischen Kin-State und Minderheit werde oft durch von Medien skandalisierten Aussagen von Politikern verdeckt.[1287] Ein Beispiel ist das Eingreifen Ungarns im Flaggenstreit, das einem etwaigen Kaschieren des Themas durch Rumänien entgegenwirkt habe:

> *„Sometimes [their statements are helpful], sometimes they're not. It's a fine line and you have to balance. This is why I said that often minority protection and good relations with neighbours contradict each other.“*[1288]

Generell wird den bilateralen Beziehungen hohes Verbesserungspotential zugeschrieben, insbesondere in den Bereichen Handel, Austausch und einer beidseitig offeneren Mentalität.[1289] Auch sind aktuell keine echten bilateralen Aktivitäten der ungarischen

---

1280 S. Interview 9-4.1.
1281 Vgl. Interview 7-4.1.
1282 Vgl. bei einer 2014 in Tusnadfürdö gehaltenen Rede (vgl. Ungarische Regierung, 2015c); die Rede führt zu großen Kontroversen in Politik und Medien (Anm. d. Autors).
1283 Vgl. Interview 10-4.2.V.
1284 Vgl. Interviews 7-4.1.; 8-4.1.; 10-4.1.V; 10-4.2.V.
1285 S. Interview 10-4.2.V.
1286 Vgl. Constantin (2013), S. 358.
1287 Vgl. Interviews 3-4.1.; 3-4.2.V.
1288 S. Interview 5-4.2.V2.
1289 Vgl. Interview 3-4.1.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004226

Regierung im Bereich der Minderheitenpolitik erkennbar.[1290] Die Rhetorik bleibt aufgeheizt.[1291] Zwar scheint die Regierung sehr empfänglich für Minderheitenfragen zu sein[1292], doch sind ihre Möglichkeiten – aufgrund der beschriebenen Ausgangssituation – recht begrenzt. Unterstützung erfolge daher auf anderem Wege.[1293] Die jüngste Phase der bilateralen Beziehungen zu Rumänien steht somit eher im Lichte innenpolitischer Schaukämpfe auf außenpolitischer Bühne und weniger im Zeichen nachhaltiger Fortschritte im Minderheitenschutz.

9.5 Sonstiges Aspekte: Moldawien-Frage und Geopolitik

Einen Randaspekt der außenpolitischen Debatte um eine Autonomie in Siebenbürgen betrifft die Annährung der Republik Moldau an die EU, da einige rumänische Politiker Moldawiens Zukunft in einer Eingliederung in Rumänien sehen.[1294] 1939 wurde im Rahmen des deutsch-sowjetischen Nichtangriffspaktes (sog. Ribbentrop-Molotow-Pakt) Bessarabien und die nördliche Bukowina vom rumänischen Staat als Republik Moldau abgetrennt. Rumänien erkennt den Pakt und damit auch die Grenze zu Moldawien nicht an, wie 2010 der rumänische Premier Emil Boc und Präsident Basescu betonten. Damit ist Moldawien der einzige Anrainerstaat Rumäniens, mit dem noch kein Vertrag über die 681 Kilometer lange Grenze umgesetzt wurde.[1295] Bezüglich der rumänischen Bevölkerung in Moldawien sagte Boc:

> *„Was wir heute können, ist, die Rumänen, wo sie sich auch befinden, und besonders die Brüder jenseits der Grenze unterstützen – der Grenze, die wie wir hoffen gleichzeitig mit dem Beitritt Moldawiens zur Europäischen Union verschwindet, was ein Prioritätsprojekt in der Außenpolitik Rumäniens ist.“*[1296]

Im Kern der Diskussion steht die ungelöste Frage des Grundlagenvertrags[1297] zwischen den beiden Ländern. Dieser wurde zwar 2000 nach acht Jahren zäher Verhandlungen unterzeichnet – wobei auch die besonderen Beziehungen der Länder eingefasst wurden[1298] – jedoch bis heute nicht ratifiziert. Problematisch erscheint für Rumänien u. a. die seit 1994 bestehende Territorialautonomie für die Minderheit der Gagausen, da befürchtet wird, dass diese der eigenen ungarischen Minderheit als Vorbild dienen könnte.[1299] Während die Frage der Szeklerregion für die Rumänen als gelöst gilt, würde zudem eine Aufnahme Moldawiens in die EU auch die Frage des Umgangs mit Transnistrien (und der autonomen Region Gagausien; Anm. d. Autors) aufwerfen. Schließlich müssten die Garantien für die dortigen

1290 Vgl. Interviews 6-4.1.; 6-4.2.; 10-4.2.V; 11-4.2.
1291 Vgl. Interviews 10-4.2.V; 11-4.2.
1292 Vgl. Interview 5-4.2.V1.
1293 Vgl. Interview 4-4.2.
1294 Vgl. Dácz (2014), S. 15 f.
1295 Vgl. Sputnik (2010).
1296 S. Sputnik (2010).
1297 Ähnlich dem 1996 mit Ungarn geschlossenen.
1298 Vgl. Chauvistrém (2000).
1299 Vgl. Mihok (2002).

Volksgruppen auch für die ungarische Minderheit gelten.[1300] Gehadert wird darüber hinaus mit der Anerkennung der Grenze sowie der Nichtanerkennung des Rumänischen als offizielle Sprache. Da eine Ratifizierung auch die Anerkennung der gegenseitigen Souveränität beinhaltet, würden auch jedwede Anschlussambitionen beseitigt.[1301] Aufgrund der Probleme gelang bislang nur der Abschluss eines stark umstrittenen Grenzvertrags.[1302] Im Zuge der Ukrainekrise und der steigenden Einflussnahme Russlands auf Moldawien flammte in Rumänien die Diskussion um einen Anschluss des Nachbarlandes wieder auf. Ponta nannte dies eine „große Chance". Man dürfe diesen „historischen Moment nicht verpassen, um ein großes, für Rumänien fundamentales Ziel zu erreichen, nämlich Moldawien". Denkbar sei die Vereinigung aber nur, sofern die Moldawier per Referendum dafür votierten.[1303]

Hierbei erinnerte die im Präsidentschaftswahlkampf verwendete, vereinnahmende Rhetorik gegenüber den ethnischen Rumänen in Moldawien und der Ukraine an die Orbáns gegenüber den ethnischen Ungarn in dessen Nachbarländern.[1304] Insofern wirft die Thematik auch Parallelen zur Außenpolitik Ungarns betreffend der Auslandsungarn auf, etwa bei der Vergabe der Staatsbürgerschaft an die Moldauer. Der internationale Kontext und die bilateralen Beziehungen sind für die weitere Entwicklung des Autonomiethemas sicherlich sehr bedeutend, doch scheint es sehr unwahrscheinlich, dass sich hieraus in näherer Zukunft neue Optionen ergeben. Aus der Moldau-Thematik könnte, so Salat, dennoch eine dramatische Änderung der Ausgangssituation erwachsen, sollte diese einen höheren Stellenwert in der rumänischen Politik erhalten (wie bei immer mehr jungen Rumänen der Fall).[1305] Dies betrifft nicht nur die erwähnte Gagausien-Frage: Würde eine Angliederung des Landes an Rumänien verwirklicht, ergäbe sich für Ungarn als EU-Mitgliedsland eine Veto-Möglichkeit, Rumänien zu einer Lösung zu drängen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt kann in der Rolle Amerikas gesehen werden. Ein Ansatzpunkt hierfür lieferte ein Vorfall von 2016, bei dem sich der Botschafter der USA in Rumänien, Hans Klemm, mit dem ungarischen Bürgermeister von Sfantu Gheorghe und der Szeklerflagge ablichten ließ. Das Foto führte in der Folge zu großen Irritationen und einem Einschreiten des rumänischen Außenministeriums.[1306] Die Sensibilität gegenüber der Haltung Amerikas könnte dabei durch die geopolitische Rolle Rumäniens erklärt werden: Durch die instabile politische Situation in der Türkei kam es 2016 zu Spekulationen, dass die

1300 Vgl. Carteny (2013).
1301 Vgl. Mihok (2002).
1302 Vgl. Tabirta u. Ciurea (2010).
1303 S. Geyer (2014).
1304 Vgl. Draghiciu (2014), S. 3.
1305 Vgl. Salat (2014), S. 137 f.
1306 Vgl. romania-insider.com (2016); agerpres.ro (2016).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004228

USA ihre in der Türkei stationierten Nuklearwaffen nach Rumänien verlagern.[1307] Aufgrund seiner geografischen Lage an der NATO-Außengrenze liegen in Rumänien bereits eine Reihe amerikanischer Raketen- und Flugbasen. Hierdurch erhöht sich die strategische Bedeutung Rumäniens für die USA und versetzt das Land – nach Meinung von Beobachtern – in eine stärkere Position: Argumentativ ließe sich damit eine schwächere Ausgestaltung des Minderheitenschutzes zugunsten höherer (staatlicher) Stabilität vertreten. Die Bedeutung der USA für Rumänien wird hier sogar höher als die der EU bewertet.[1308] Darüber hinaus scheint das Land Autonomieforderungen als von Russland gesteuerte Destabiliserungsmaßnahmen an der NATO-Grenze darzustellen. Diese würden als Sicherheitsrisiko stilisiert und nicht als demokratische Forderung mit Umsetzungsbeispielen in Westeuropa.[1309] In diesem Sinne könnte auch die Aufnahme des Themas in die Anti-Terror-Gesetzgebung in diesem Zusammenhang interpretiert werden. Der Entkopplung der Autonomieforderung von der Konnotation des Sicherheitsrisikos wird daher großes Gewicht beigemessen.[1310]

9.6 Zusammenfassende Bewertung

Seit Trianon prägt die Situation der Auslandsungarn die ungarische Außenpolitik. Als Kin-State wird Ungarn damit auch zum Akteur im Minderheitenschutz der Nachbarländer, wobei das Handeln der Regierungen, je nach deren politischer Orientierung, unterschiedliche Ausrichtungen und Schwerpunkte angenommen hat. Während der Revisionismus der Phase nach Trianon bis heute in den Nachbarländern negativ nachhallt, wurde die Situation der Minderheiten im Kommunismus zu einem Tabuthema. Seit der Wende bewegt sich die ungarische Außenpolitik zwischen den Polen einer eher bilateral-einvernehmlichen Ausprägung bei sozial-liberalen Regierungen und einer eher unilateral-einseitigen bei konservativen.

In den 90ern dominierte mit den Regierungen *Antall-Boross und Horn* eine bilaterale Phase. Während Erstere aufgrund unnachgiebiger Haltung auf beiden Seiten sowie Desinteresse der Weststaaten beim Abschluss von Grundlagenverträgen scheiterten, konnte Letztere – durch große Zugeständnisse und Druck der EU – diese abschließen. Die Durchsetzung wichtiger Punkte wie einer Territorialautonomie und Kollektivrechte gelang ihr nicht. Mit der *ersten Orbán-Regierung* um die Jahrtausendwende setzte eine unilaterale Phase ein, deren prägendste Maßnahme das Statusgesetz für die Auslandsungarn darstellte. Zwar wurde das Gesetz mit überwältigender Mehrheit befürwortet, allerdings ungenügend vorbereitet und diplomatisch wie kommunikativ schlecht umgesetzt. In der Folge traf es nicht nur auf Kritik von Rumänien und der EU, sondern führte auch zu einer Isolierung Ungarns und einer

[1307] Vgl. Gotev u. Schalit (2016).
[1308] Vgl. Interviews 2-2.2.; 3-6.V2.
[1309] Vgl. Interview 2-2.4.V1.
[1310] Vgl. Interview 9-6.V.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204229

entsprechenden Anpassung in 2001. Die Politik der Regierungen *Medgyessy-Gyurcsány und Gyurcsány-Bajnai* in den 2000ern war eine Mischform der beiden Ausprägungen: Bilaterale Akzente im Sinne der Vereinigung mit Auslandsungarn innerhalb der EU und der Verbesserungen der Beziehungen zu Nachbarstaaten setzte sie mit einem Partnerschaftsabkommen mit Rumänien sowie einer Adaption des Statusgesetzes. Unilaterale Maßnahmen betrafen hingegen z. B. eine erleichterte Visavergabe, mehr finanzielle und institutionelle Unterstützung sowie einer vereinfachten Einbürgerung der Auslandsungarn. Während Ungarn im Beitrittsprozess Rumäniens durch Druck auf Rumänien Zugeständnisse im Minderheitenschutz zu erwirken, gelang dies jedoch im Falle Serbiens bei der Einrichtung einer autonomen Region.

Die Außenpolitik der *Orbán-Regierungen seit 2010* ist hingegen stark unilateral ausgerichtet und geht ideologisch von einer ethnisch begriffenen, grenzüberschreitenden Einheit der Nation aus. Ihre wichtigsten Aktivitäten waren bislang die doppelte Staatsbürgerschaft, eine starke Einflussnahme auf die ungarischen Minderheitenparteien sowie ein intensiver Ausbau der finanziellen und institutionellen Förderung der Minderheit zur Erhaltung von deren Identität und Kultur. Während die politische Einflussnahme Ungarns – zuerst gegen die UDMR gerichtet, dann in Kooperation mit ihr – als stark kontraproduktiv wahrgenommen wird, gilt die finanzielle Unterstützung für die Minderheit als essentiell. Auffallend ist zudem eine hohe Frequenz heftiger diplomatischer Auseinandersetzungen insbesondere während der Ponta-Regierungen. Die für diplomatische Verhältnisse sehr unüblichen und vor allem Symbol- und Ethnopolitik zuzuschreibenden Konfrontationen wurden von mitunter harscher Rhetorik auf beiden Seiten begleitet und waren wahrscheinlich auch wahltaktischem Kalkül geschuldet. Zwar führten diese zu keiner Blockade der Beziehungen, schürten aber vermutlich Ressentiments auf beiden Seiten, welche auch negativ auf die Minderheit zurückfallen. Flaggenstreit wie Autonomiefrage dienen dabei bis heute regelmäßig als Vorlagen für Auseinandersetzungen entlang den bereits beobachteten Konfliktlinien.

Neben den bilateralen Beziehungen sind in der Autonomiethematik auch Avancen Rumäniens einer Eingliederung Moldawiens im Rahmen der EU zu beachten. So könnte das Vorhaben nicht nur eine große ethnisch-demographische Verschiebung zur Folge haben, sondern Ungarn – durch seine EU-Mitgliedschaft ein Vetospieler – ein Druckmittel für die Einrichtung einer Territorialautonomie verschaffen. Schließlich scheint Rumänien seine geopolitische Rolle am Rande der NATO auch im Bereich des Minderheitenschutzes zu nutzen, etwa indem es die Position Ungarns gegenüber den USA versucht, kommunikativ zu schwächen, oder Forderungen nach Autonomie als Sicherheitsrisiko einstuft.

Was die Effektivität der ungarischen Außenpolitik hinsichtlich des Minderheitenschutzes in Rumänien angeht, ist die „Bilanz“ schillernd: Die bilateralen Phasen halfen das Verhältnis zu beruhigen und mit der Integration in westliche Strukturen Basisrechte zu etablieren, führten jedoch danach zu keinen weiteren Fortschritten im Minderheitenschutz. Die unilateralen

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004230

Phasen hingegen gingen zwar mehr auf die Bedürfnisse der Minderheiten ein, waren aber – bis auf die finanzielle Förderung – genauso wenig effektiv. Die sozialistischen Regierungen verfolgten dabei einen eher nüchtern-gemäßigten Kurs im Sinne einer schnellen Westintegration sowie guter nachbarschaftlicher Beziehungen und trugen zur Stabilisierung der Verhältnisse bei. Unter dem ideologischen Ziel der „Vereinigung der Nation“ versuchten die konservativen Regierungen hingegen direkter auf die Lage der Minderheiten einzuwirken. Insbesondere der geringe Spielraum der ungarischen Außenpolitik verhinderte bislang substanzielle Zugeständnisse für die Minderheit.

Besonders kritisch wir das aktuelle außenpolitische Auftreten Ungarns betrachtet: Im Minderheitenschutz scheint es das Land seines politischen Kapitals auf internationaler Bühne zu berauben und damit auch die Ziele der Minderheit zu torpedieren. Gleichzeitig wirken Statusgesetz, doppelte Staatsbürgerschaft und die große finanzielle Unterstützung beinahe wie eine Umgehung der nationalen Politik Rumäniens. Die bilateralen Schaukämpfe zwischen den beiden Ländern wirbeln zwar Staub auf, dienen aber weder Fortschritten im Minderheitenschutz noch dem Ziel einer Territorialautonomie. So kann insgesamt das bilaterale Handeln der ungarischen Außenpolitik für die Verbesserung des Minderheitenschutzes in Rumänen aktuell als eher marginal bis kontraproduktiv eingeordnet werden. Die wichtigste Rolle spielt damit weiterhin die finanzielle und institutionelle Unterstützung der Minderheit sowie das Wirken der UDMR.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204231

10 Aus- und Bewertung anhand des Analyserasters

Im Theoriekapitel wurden, basierend auf den Kriterienkatalogen von Benedikter, Ghai und Lapidoth, rechtliche (A) und soziopolitische (B) Rahmenbedingungen identifiziert, die für eine Bewertung der Realisierbarkeit einer ethnisch ungarischen autonomen Region in Rumänien herangezogen werden könnten. In den Analysekapiteln wurde die Ausgangssituation hierfür (strukturelle Rahmenbedingungen) sowie das Handeln der betroffenen Akteure untersucht. Im Rückgriff auf die Ergebnisse dieser Untersuchung werden nun im Folgenden die einzelnen Kriterien auf ihre Erfüllung bzw. Nichterfüllung am vorliegenden Fall hin bewertet, um letztlich eine Einschätzung der Perspektiven für das Vorhaben treffen zu können.

10.1 Auswertung nach rechtlichen Kriterien (A)

A1. Politische Vertretung auf Regionalebene

Inwieweit existieren vom Zentralstaat unabhängige, demokratische Formen der politischen Vertretung auf Regionalebene?

Die politische Vertretung auf Regionalebene wird durch gewählte Bezirks- und Gemeinderäte gewährleistet. Diese können allerdings in vielen Punkten nicht als gänzlich vom Zentralstaat unabhängig bezeichnet werden – siehe Punkt A3. Durch den Prozess der Dezentralisierung/ Regionalisierung würde die Selbstständigkeit der lokalen Institutionen ausgebaut und gefördert werden. Durch inhaltliche Differenzen hinsichtlich der praktischen Umsetzung ist der Prozess jedoch aktuell zum Stillstand gekommen und scheint keine Priorität zu haben. Das Kriterium könnte daher als nur teilweise erfüllt gelten.

A2. Menschenrechtsgarantien

Inwieweit existieren an internationalen Standards ausgerichtete Menschenrechtsgarantien und ist die Gleichstellung und Nichtdiskriminierung aller Bürger gewährleistet? Können entsprechende Institutionen in Anspruch genommen werden, die den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte kontrollieren und ggfs. Rechtsschutz durchsetzen?

Eine etwaige autonome Region wäre integraler Teil Rumäniens und damit gleichzeitig in den entsprechenden Rechtsrahmen der EU eingebettet. Im Bereich der allgemeinen Menschenrechte, wie etwa der Gleichheit und Meinungsäußerungsfreiheit, garantiert die rumänische Verfassung auch explizit minderheitenspezifische Rechte wie etwa die Wahrung deren ethnischer, kultureller, sprachlicher und religiöser Identität, wobei die Umsetzung in entsprechenden Ausfuhrgesetzen geregelt wird. Darüber hinaus sollen Gleichstellung und Nichtdiskriminierung durch entsprechende Gesetze und Anordnungen sichergestellt werden. Die formalrechtliche Situation stellt sich damit als äußert positiv dar. In der Praxis hingegen zeigen sich bedeutende Defizite hinsichtlich der Durchsetzung der spezifischen Rechte, etwa im Bereich der Sprache und der Wahrung ethnischer Identität. Darüber hinaus hat Rumänien zusätzlich verschiedene Institutionen eingerichtet, die die Durchsetzung von Rechten und

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004232

Freiheiten gewährleisten sollen, darunter den Nationalrat gegen Diskriminierung, einen Ombudsmann und die Abteilung für interethnische Beziehungen. Den Einrichtungen wird jedoch nur eine geringe Effizienz und Wirkung attestiert. In minderheitenrelevanten Kontexten fallen zudem regelmäßig die Institutionen des Präfekten, aber auch Behörden und Gerichte negativ auf, deren Wirken eher limitierend für den Minderheitenschutz beurteilt wird. Da allgemeine Menschenrechtsgarantien in Kraft sind, breite Minderschutzregelungen bestehen und zumindest Maßnahmen zu deren Einhaltung und Kontrolle existieren, könnte das Kriterium eigentlich als positiv gewertet werden. Der Genuss minderheitenspezifischer Grundrechte erscheint allerdings teilweise nur eingeschränkt möglich und die Umsetzung auch durch die entsprechenden Institutionen bislang nicht schnell und effektiv gewährleistet. Insgesamt wird das Kriterium daher nur als nur teilweise erfüllt bewertet.

A3. Legislativ- und Exekutivbefugnisse

Inwieweit verfügt die Minderheit auf Regional- und Lokalebene über Legislativ- bzw. Exekutivbefugnisse, die es ihr erlauben, ihre kulturelle Identität und wirtschaftliche Grundlage zu wahren?

Legislativbefugnisse sind allein beim rumänischen Zentralstaat verortet. Exekutivbefugnisse hingegen sind auf bestimmte Bereiche im Rahmen der autonomen Lokalverwaltung und ihren Behörden beschränkt. Die Möglichkeit ihrer Nutzung durch die Minderheit richtet sich nach der (ethnischen) Zusammensetzung der jeweiligen Bezirks- und Gemeinderäte. So hat die Minderheit, wo sie Mehrheiten stellen kann, etwa die Möglichkeit, auf Bezirksebene kulturelle Institutionen selbst zu verwalten, auf Lokalebene hingegen die vorschulische Bildung, eine Kompetenz, die sie jedoch mit der Zentralebene teilt. Die Institution des Präfekten, als verlängerter Arm der Regierung in den Bezirken, hat sich in dieser Hinsicht oft als einschränkend erwiesen, so z. B. bei der Nutzung ethnischer Symbole (Flaggenstreit), Beschilderungen (Rathäuser/Straßenschilder) oder aber der Nutzung von Marken mit Regionalbezug (Szeklerland). Letzterer Umstand verweist auch auf eine wirtschaftliche Einschränkung: Die Minderheit kann, auch in Regionen oder Gemeinschaften in der sie die Mehrheit stellt, kaum autonom über ihre wirtschaftlichen Belange bestimmen. Kritisiert wird etwa ein zentralisierter Steuereinzug (über die Hauptstadt), geringe Steuerrückflüsse und eine gefühlte Diskriminierung der Region bei Infrastruktur- und Förderprogrammen. Die Minderheit verfügt insofern auf Regional- und Lokalebene nur über beschränkte Exekutiv- sowie.keine Legislativbefugnisse.

A4. Minderheitenschutz und -entfaltung

Inwieweit kann die Minderheit bereits unabhängig über Belange, den Schutz und die Entfaltung ihrer kulturellen Identität verfügen – etwa in den Bereichen Sprache, Medien, Bildung und Erhalt ihres kulturellen Erbes?

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.284233

Beim Einfluss der Minderheit auf die Identitätswahrung muss zwischen dem rechtlichen bzw. finanziellen und dem praktischen Einfluss unterschieden werden. So werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Schutz und die Entfaltung der Identität allein vom Staat vorgegeben bzw. stellt dieser im Bereich Bildung und Kunst finanzielle Mittel zur Verfügung. Besonders stark zeigt sich dies in den vom Staat vorgegebenen Regelungen des Sprachgebrauchs und Unterrichtsmöglichkeiten in der Muttersprache. Eine starke finanzielle Abhängigkeit entsprechender Institutionen der Minderheit besteht auch vom ungarischen Staat, etwa im Falle der einzigen, rein ungarischsprachigen Universitäten Sapientia und Partium, aber auch anderer Organisationen wie Vereine, NGOs, Stiftungen oder kirchliche Einrichtungen. Bei den Medien hingegen verfügt die Minderheit über ein reichhaltiges, finanziell unabhängigeres Angebot. Insofern kann gesagt werden, dass die Minderheit über eine selbstständige Basis zur Erhaltung ihrer Kultur verfügt, deren Entfaltung und Schutz aber von staatlichen Vorgaben und Förderungen abhängt.

A5. Sprachenrechte

Inwieweit ist die Sprache der Minderheit als Amtssprache anerkannt und kann diese – rechtlich verankert – im Umgang mit allen Behörden verwendet werden?

Rumänische Amtssprache ist alleine das Rumänische. Der Minderheitensprachgebrauch wird jedoch nach gängiger Meinung durch das Recht auf Identität abgedeckt. Er ist nicht einheitlich geregelt und findet sich in unterschiedlichen Rechtsquellen wieder, wie etwa denen zum Bildungs- und Gerichtswesen. Im Verwaltungsbereich erlaubt die Verfassung in Verbindung mit dem Gesetz über die lokale öffentliche Verwaltung in Regionen mit großen Minderheitenanteil (mind. 20 %) auch die Verwendung der Minderheitensprache. Der Untersuchung nach zu urteilen, erscheint die tatsächliche Umsetzung der Regelung – ähnlich wie im Bereich von Beschilderungen – jedoch als ungenügend und der Minderheitensprachgebrauch im Umgang mit Behörden als nicht durchgängig gewährleistet. Die Bedingung wird daher nur als teilweise erfüllt bewertet.

A6. Symbole

Inwieweit kann die Minderheit Symbole der Selbstbestimmung – wie etwa Flagge und Hymne – nutzen?

Wie auch in A3 angedeutet, ist die Nutzung ethnischer Symbole – insbesondere das der Szeklerflagge – ein sehr umstrittenes Thema. Während die private Nutzung in der Praxis kaum problematisch erscheint, wird die Verwendung an öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen durch Zentralstaat und Gerichte oftmals unterbunden, dies auch trotz des Vorliegens gleichartiger Fälle in anderen Landesteilen. Somit wird dieser Punkt als nur teilweise erfüllt angesehen.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004234

A7. Wirtschaftliche Ressourcen

Inwieweit finden sich auf Regionalebene Kompetenzen, die die Nutzung der wesentlichsten wirtschaftlichen Ressourcen der Region – wie regionale Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarkt oder Umweltschutz – einschließen und durch die die ausreichende Finanzierung der anvisierten Region sichergestellt ist?

Die Möglichkeit der Nutzung wirtschaftlicher Ressourcen wird sehr kontrovers betrachtet. Zwar verfügen die mehrheitlich ungarisch bewohnten Bezirke Covasna, Harghita und Mures theoretisch über dieselben Möglichkeiten der Entfaltung und Steuerung der Wirtschaft wie die restlichen Bezirke Rumäniens. Aus Sicht von Kritikern werden diese aber stark durch verschiedene Faktoren limitiert, nämlich durch eine als diskriminierend empfundene Investitions-, Steuer-, und Infrastrukturpolitik der Zentralregierung, ein Quasi-Staatsmonopol bei der Bewirtschaftung von Natur-Ressourcen der Region, starke Behinderungen bzw. tendenziell diskriminierende Urteile im Bereich Restitution, rechtliche Hürden bei Wirtschaftsaktivitäten, eine vernachlässigte Infrastruktur, eine schlechtere Bildung im Vergleich zur Mehrheitsbevölkerung sowie Nachteile aufgrund der Lage im fast ausschließlich ländlichen Raum. Ein anderer Zuschnitt der NUTS-Regionen im Zuge der Dezentralisierung/Regionalisierung würde Vertretern der Minderheit nach ein besseres Ausschöpfen von Fördertöpfen ermöglichen. Im Bereich der für den Arbeitsmarkt wichtigen Bildungseinrichtungen in ungarischer Sprache, insbesondere im Hochschulbereich, ist die Gemeinschaft wiederum auf die Unterstützung des ungarischen Staates angewiesen. Insgesamt sind auf Regionalebene zwar Kompetenzen zur Nutzung der wirtschaftlichen Ressourcen vorhanden, doch wird deren Effektivität sehr durch genannte Faktoren eingeschränkt. Eine ausreichende Finanzierung der Region scheint somit aktuell ausgeschlossen.

A8. Demokratisch-rechtsstaatliche Tradition

Inwieweit existiert in Rumänien eine lange demokratisch-rechtsstaatliche Tradition?

Wie alle neuen EU-Mitgliedsstaaten Mittelosteuropas seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat auch Rumänien mit der Westintegration einen Transformationsprozess hin zu liberaler Demokratie und stärkerer Rechtsstaatlichkeit begonnen. Das Land kann oberflächlich auf beiden Feldern Fortschritte vorweisen, ersichtlich an einer erstarkenden Zivilgesellschaft und einem (grundsätzlich) funktionierenden Parlament und Justizsystem. Kritikern verweisen hierbei jedoch auf gravierende qualitative Mängel. Diese äußern sich in zwei Dimensionen, nämlich im Stand der politischen Kultur wie auch im tatsächlichen Funktionieren des Rechtsstaates: Mit seiner recht jungen demokratisch-rechtsstaatlichen Tradition ist die politische Kultur Rumäniens nach wie vor tiefgreifend vom Topos eines einheitlichen Nationalstaates geprägt, was einem inklusiven Umgang mit von diesem Ideal abweichenden Elementen (wie sie die ungarischen Minderheit darstellt) entgegenstehen. So

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204235

wird die Minderheit weder als eine natürliche Facette demokratischer Vielfalt gesehen noch in der Frage der Territorialautonomie eine ergebnisoffene, gesellschaftliche oder politische Diskussion ermöglicht. Hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit können – zumindest im Bereich des Minderheitenschutzes – die formalen Regelungen als sehr weitreichend erachtet werden. In deren Auslegung und Umsetzung durch Politik, Justiz und Behörden zeigen sich jedoch erhebliche Schwächen. Insofern wäre das Kriterium eher als negativ zu bewerten.

10.2 Auswertung nach soziopolitischen Kriterien (B)

B1. Regimewechsel

Inwiefern liegen oder lagen Regimewechsel vor, die einen (positiven) Einfluss auf die Autonomiethematik genommen haben?

In der jüngeren Geschichte des Rumäniens kommen zwei Zeitpunkte in Frage, die sich positiv auf die Autonomiethematik hätten auswirken können, nämlich die Zeit nach dem Umsturz von 1989 sowie der Beitritt zur EU 2007. Weder war die Ausgangslage nach dem Umsturz geeignet für einen Diskurs über Autonomie, noch schafften es die Eliten der Minderheit, ihren Gesprächspartnern ein kohärentes Konzept hierzu zu präsentieren. Genauso wenig konnte die Westintegration bzw. EU-Mitgliedschaft Rumäniens die Hoffnung der Minderheit auf Fortschritte in der Autonomiefrage erfüllen: Bis heute verfolgen entscheidende Akteure wie der Europarat, die EU oder die USA keine Politik, die die Schaffung von Territorialautonomien aktiv unterstützt. Ungarn, als Kin-State der ungarischen Minderheit in Rumänien, gelang es wiederum nicht, vor dem EU-Beitritt Rumäniens entsprechenden Druck auf das Land aufzubauen. Eine den Auswirkungen eines Regimewechsels nahekommende Entwicklung könnte die Aufnahme Moldawiens in die EU bzw. der Anschluss des Landes an Rumänien darstellen. Die in diesem Zuge notwendige Klärung der Fragen um die Regionen Transnistrien und Gagausien könnte auch große Auswirkungen auf die Situation der ungarischen Minderheit in Rumänien haben – wobei hierzu bislang weder konkrete Schritte vorliegen noch solche in näherer Zukunft zu erwarten sind. Insofern kann das Kriterium als nicht erfüllt angesehen werden.

B2. Frühe Etablierung

Inwiefern kann die Autonomieregelung vor dem völligen Zerwürfnis zwischen Mehrheit und Minderheit erfolgen?

Seit den blutigen Unruhen nach dem Sturz Ceausescus hat sich das Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit zwar beruhigt, kann aber aktuell nur als zerrüttet und stark von Misstrauen geprägt bezeichnet werden. Von periodisch wiederkehrenden, i. d. R. symbolischen bzw. politisch initiierten Auseinandersetzungen abgesehen und in Hinblick auf die positive Entwicklung des Verhältnisses seit den frühen 90ern wird die Gefahr eines völligen Zerwürfnisses der beiden Seiten als gering eingeschätzt. Ein etwaiger, auch

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004236

langwieriger Prozess zu einer Autonomieregelung sollte daher hiervon nicht beeinträchtigt werden.

B3. Einverständnis der Minderheit

Inwiefern liegt das Einverständnis des nutznießenden Bevölkerungsteils für die Einrichtung einer Autonomie vor?

Eine umfassende Studie zur Haltung der Mitglieder der Minderheit in der anvisierten Region gegenüber der Einrichtung einer autonomen Region wurde im Rahmen dieser Untersuchung nicht gefunden. In einem vom Szekler Nationalrat inoffiziell durchgeführten Referendums sprachen sich beinahe 100 % der Teilnehmenden für die Schaffung einer Territorialautonomie aus. In den betroffenen Bezirken des Szeklerlands kann letztlich von einer mehrheitlichen Unterstützung des Vorhabens ausgegangen werden.[1311]

B4. Win-Win-Situation

Inwiefern ist die Autonomielösung für beide Seiten, Staat wie nutznießende Gruppe, von Vorteil?

Eine Autonomielösung könnte sowohl für die Minderheit als auch für den Staat von Vorteil sein. Die Autonomiedebatte prägt das interethnische Verhältnis seit dem ersten Weltkrieg. Bei der Umsetzung einer autonomen Region ist davon auszugehen, dass sich durch den Wegfall eines der Hauptgründe der Auseinandersetzung *erstens* die Beziehung zwischen Minderheit und Mehrheit wesentlich verbessert, sich *zweitens* durch mehr interethnische Kooperation positive Effekte für Siebenbürgen insgesamt ergeben und *drittens* sich der Fokus der Aufmerksamkeit auf andere, drängende Probleme gerichtet werden könnte. Ferner könnte auch von einem Gewinn an internationalem Ansehen für Rumänien ausgegangen werden sowie einer Verbesserung des Verhältnisses zum Kin-State Ungarn. Schließlich könnte eine Entspannung zu Vorteilen im Bereich der Außenwirtschaft aber auch der Zusammenarbeit bei gemeinsamen außenpolitischen Interessen führen. Positive Auswirkungen könnten sich schließlich auch bei der wirtschaftlichen Entwicklung ergeben, sofern man von einer Weiterentwicklung der Region zur Tourismusdestination und einer besseren Anwerbung von Investitionen und Fördergeldern ausgeht. Demzufolge müssten sowohl Staat als auch Minderheit von einer Autonomielösung profitieren.

[1311] Differenziert zu beurteilen wäre die Haltung des rumänischen Bevölkerungsteils in den betroffenen Gebieten und dies wiederum abhängig von der Konzeption der Territorialautonomie, d. h. dem Zuschnitt der Regionalgrenzen (z. B. nach dem historischen Szeklerland oder aber den Bezirken Covasna, Hargita und Mures). Nimmt man die drei betreffenden Bezirke als Ausgangsbasis, würde die dortige ungarische Bevölkerung eine Mehrheit stellen. An dieser Stelle wird daher unter „nutznießendem Bevölkerungsteil“ auf den ungarischen abgestellt.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004237

B5. Einbezug internationaler Akteure

Inwiefern ist die internationale Gemeinschaft in die Konfliktlösung miteinbezogen, z. B. durch internationalen Druck und Garantieleistung bzgl. der Einrichtung einer Autonomie?

Als momentan einzige hierfür in Frage kommende Akteure wären die EU bzw. der Europarat zu nennen. Der Untersuchung nach hat sich bislang jedoch keine der beiden Institutionen aktiv für eine Autonomielösung stark gemacht. Während sich die EU mit Minderheitenschutz nur peripher mit den Acquis-Kriterien befasst, sieht der Europarat Autonomie zwar als probates Mittel der Konfliktlösung, forciert aber in keinster Weise deren Anwendung. Gleichwohl halten weder die europäischen Minderheitenschutzkriterien, die in den rumänischen Minderheitenschutz eingeflossen sind, zu Autonomielösungen an, noch sind externe geopolitische Interessen erkennbar, die dafür förderlich sein könnten. Im Gegenteil stehen zum Beispiel mit Frankreich oder Spanien bedeutende Mitglieder der EU Autonomieforderungen sehr kritisch gegenüber. Der Beobachtung wert scheint auf europäischer Ebene aktuell allein die weitere Entwicklung der europäischen Bürgerinitiative Minority SafePack. Bei einem Erfolg könnte sie zu einer Verbesserung der minderheitenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen auf EU-Ebene führen – ohne jedoch das Thema Autonomie zu tangieren. Eine aktive Involvierung der internationalen Gemeinschaft in die Konfliktlösung bzw. in den Autonomiediskurs kann somit zurzeit nicht festgestellt werden.

B6. Involvierung eines Kin-State

Inwiefern würde die Einrichtung der anvisierten autonomen Region mit dem Einverständnis eines ausländischen Staates erfolgen, der mit der nutznießenden Gruppe eine ethnische oder ähnliche Verbindung hat?

Ungarn agiert als Kin-State für seine Minderheiten in den Nachbarländern und Rumänien im Besonderen. Seit 1989 ist die besondere Verantwortung des Landes den Auslandsungarn gegenüber sogar verfassungsrechtlich verankert. Die Förderung der Minderheiten wird dabei in Ungarn parteiübergreifend akzeptiert und aktiv verfolgt. Einschränkend erweist sich bei der Unterstützung das aktuelle Auftreten der Regierung auf internationaler Bühne, welches das Potential für mögliche (internationale) Partner solch einer Lösung vermutlich schmälert. Das Einverständnis Ungarns für die Einführung einer autonomen Region für die ungarische Minderheit ist nicht anzuzweifeln.

B7. Demokratische Basis

Inwiefern basieren Zentralregierung und Lokalbehörden auf einem demokratischen Rahmen?

Rumänien weißt ein alle Ebenen umfassendes demokratisches System auf. Die Bedingung kann demnach als erfüllt angesehen werden.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004238

B8. Wirtschaftliche Ausgewogenheit und marginale regionale Bedeutung

Inwiefern würde die anvisierte autonome Region auf gesamtrumänischer Ebene geografisch und wirtschaftlich eine geringe Bedeutung einnehmen? Würde sie über einen ähnlichen Lebensstandard wie der Gesamtstaat verfügen?

Die Größe der anvisierten autonomen Region Szeklerland kann in Relation zur Gesamtfläche Rumäniens als überschaubar bezeichnet werden (betroffen wären 3 von 41 Bezirken). Ferner wäre die Region durch die zentrale Lage von mehrheitlich rumänisch besiedelten Gebieten umschlossen und damit ohne jegliche direkte Verbindung zu Ungarn. Aus wirtschaftlicher Perspektive gehören die zur Debatte stehenden Bezirke Covasna, Harghita und Mures – wie oben bereits angesprochen – aktuell zu den ärmsten des Landes. Zwar geht damit eine marginale wirtschaftliche Bedeutung einher, gleichzeitig sind die Bezirke auch auf Transferleistungen angewiesen und der Lebensstandard damit im Vergleich zu den restlichen Landesteilen unausgeglichen. Daneben ist die Region als Teil Siebenbürgens im ideologischen Kontext des rumänischen Nation Building von großer Bedeutung und spielt daher für die Mehrheitsgesellschaft historisch, wirtschaftlich, in der Bildung sowie geografisch (als „Anker in Westeuropa“) eine bedeutende Rolle. Die de facto geografisch-wirtschaftlich eigentlich geringe Bedeutung der möglichen Region wird durch die ihr ideologisch beigemessene vielfach überlagert und damit dominiert.

B9. Kein Streit über Souveränität

Inwiefern entfacht die Autonomie-Debatte eine Diskussion um staatliche Souveränität?

Die ethnische Zugehörigkeit der Region Siebenbürgens an sich ist hochgradig umstritten, die öffentliche Autonomiedebatte in rumänischer Politik und rumänischen Medien stark emotional vorbelastet und von der steten Befürchtung (und dem Vorwurf) einer Sezession geprägt. Der Minderheit wird insofern ein Eingriff in die Souveränität des Staates vorgeworfen.

B10. Einbezug mehrerer Volksgruppen

Inwiefern wären auch andere Volksgruppen durch eine etwaige ungarische autonome Region begünstigt?

Unabhängig davon, welchem Zuschnitt eine etwaige autonome Region folgt, würde diese in jedem Fall andere Ethnien umfassen. Die Vorteile einer Autonomielösung können – analog denen für die betroffenen Mitglieder der ungarischen Minderheit – nur spekulativ erfasst werden. Folgt man den Befürwortern einer Territorialautonomie und dem Szeklerland-Statut der UMDR von 2014, könnten zu solchen potentiellen Vorteilen eine bessere Allokation externer Fördermittel, eine demokratischere Partizipation durch lokale Entscheidungsfindung sowie eine bessere Wirtschaftsentwicklung zählen. Fraglich wären indes zum Beispiel die

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204239

Bereiche Bildung, Kultur und Gesellschaftsleben. Insgesamt gesehen, werden für die Argumentation gegenüber dem Zentralstaat und potentiellen rumänischen Partnern weitreichende Zugeständnisse und entsprechende Vorteile für andere Ethnien in der angestrebten autonomen Region unabdingbar sein. Nicht zuletzt können großen Anteile anderer Ethnien im Prozess zur Ausgestaltung einer autonomen Region nicht einfach ignoriert werden. Daher könnte von eher positiven Auswirkungen für die anderen Volksgruppen in der angestrebten Region ausgegangen werden und damit das Kriterium als teilweise erfüllt gelten.

B11. Nichtethnische Begründung

Inwiefern spielt Ethnizität in der Diskussion und den Vorschlägen der ungarischen Minderheitenvertreter eine Rolle?

Wenn auch teilweise anderslautende Argumente (wie von der UDMR) angeführt werden, lässt sich ein ethnischer Bezug kaum vermeiden. Dies ist erstens bedingt durch die etablierte Nutzung der ethnischen Regionalbezeichnung „Szeklerland“, zweitens durch den starken Fokus der Autonomiediskussion innerhalb und außerhalb der Minderheit auf das ungarische Ethnikum und drittens durch die mehrheitlich ethnisch ungarischen Bevölkerungsteile in großen Teilen der angestrebten Region. Diese Bedingung muss insofern verneint werden.

B12. Demokratische Etablierung

Inwiefern spielen demokratische Partizipation und Mechanismen bei der Autonomiediskussion eine Rolle?

Basierend auf den Untersuchungsergebnissen konnte bislang weder von Seiten der rumänischen Politik noch von Seiten der ungarischen Eliten Anstrengungen für einen breit angelegten Diskurs über eine mögliche Autonomielösung festgestellt werden. Zwar lassen sich zahlreiche Aktivitäten wie Referenden, Lobbyarbeit, Demonstrationen und vereinzelte Aufklärungsinitiativen ausmachen. Doch insbesondere die Minderheitenparteien haben es bislang versäumt, eine tiefgreifende, zielorientierte Diskussion mit den Angehörigen der Minderheit über die unterschiedlichen Autonomiekonzepte und ihre Bedeutung zu führen sowie deren Ergebnisse in kohärenter Weise gegenüber rumänischen Eliten und Mehrheitsgesellschaft zu artikulieren. Auch konnten in der Untersuchung keine Versuche der nachhaltigen Suche und Einbindung rumänischer Partner in etwaige Planungen ausgemacht werden, geschweige denn eine Involvierung der rumänischen Bevölkerung in den betroffenen Gebieten. Im gleichen Zuge muss allerdings auch die geringe Dialogbereitschaft der rumänischen Eliten genannt werden, die entsprechende Maßnahmen wesentlich erschwert. Dessen ungeachtet wurden die möglichen demokratischen Mittel in diesem Punkt bislang nicht ausgeschöpft.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004240

B13. Goodwill

Inwiefern ist eine Atmosphäre der Aussöhnung und des Wohlwollens zu verzeichnen, die durch einen proaktiven und beständigen Einsatz getragen wird, zu erklären und in einen geduldigen Dialog einzutreten?

Hier ist zwischen der rumänischen und der ungarischen Position zu unterscheiden. So scheinen in der rumänischen Öffentlichkeit die Ansichten von Gleichgültigkeit gegenüber der Minderheit bis hin zu völligem Unverständnis ihrer Probleme zu reichen. Das Autonomiethema ist tabuisiert, wird komplett abgelehnt und führt wiederkehrend zu Angst vor Separatismus. Dabei trifft eine negative, skandalisierende Berichterstattung gegenüber der Minderheit in den Medien auf Instrumentalisierung der Autonomiethematik mittels Ethno- und Symbolpolitik durch die rumänischen politischen Eliten. Wiederholte Auseinandersetzungen mit ethnischem Hintergrund zeugen von einem bis heute tief zerrütteten Verhältnis. Hingegen scheint auf der zwischenmenschlichen Ebene, insbesondere in den gemischt besiedelten Gebieten Siebenbürgens, im Alltag weniger Aversion gegenüber der Minderheit zu herrschen und ein „normalerer“ Umgang üblich. Dabei wird Ethnopolitik auch von den ungarischen Eliten, insbesondere zur politischen Mobilisierung genutzt. Während die Einstellung gegenüber den Rumänen im Zwischenmenschlichen nicht als überwiegend negativ aufscheint, herrscht doch ein äußerst starkes Misstrauen gegenüber Behörden, Staat und der Mehrheitsgesellschaft als solches. Zwar kann unter den Eliten der Minderheit von einer prinzipiell hohen Dialogbereitschaft ausgegangen werden, doch wird – genauso wie von der rumänischen Seite – der Dialog über die Autonomiefrage nicht aktiv gesucht bzw. angestoßen. Während also die Einstellung der rumänischen Mehrheitsgesellschaft vornehmlich von Gleichgültigkeit bis zu Ablehnung der Minderheit reicht, scheint auf Seiten der ungarischen Minderheit zwar Gesprächsbereitschaft auf, die aber von einer tiefen Skepsis gegenüber Gesellschaft und Staat überlagert ist. Das Kriterium kann insofern als nicht erfüllt bezeichnet werden.

10.3. Zusammenfassung und perspektivische Einschätzung

Im vorigen Abschnitt wurden die Kriterien des Analyserasters mit den Ergebnissen der Fallstudie verglichen, die Erfüllung der Kriterien jeweils abgewogen und daraufhin eine Bewertung getroffen. Zur besseren Übersicht wurden die obigen Beurteilungen hier in einer tabellarischen Kurzauflistung zusammengeführt (Tab. 11). Dabei erschien es sinnvoll, die getroffenen Bewertungen der Kriterien nochmals einer Abstufung zu unterziehen, welche ihrer Variationsbreite entspricht und gleichzeitig die Operationalisierung vereinfacht. Nicht zuletzt erleichterte die Bestimmung des Erfüllungsgrads der Kriterien die Ermittlung möglicher Perspektiven für die Umsetzung einer Autonomie – und damit die Beantwortung der vorliegenden Forschungsfrage. Tatsächlich existiert jedoch bislang weder ein Scoring-System bzw. ein Maßstab, mit dem der Erfüllungsgrad der Kriterien eindeutig bestimmbar

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204241

wäre, noch sind die facettenreichen Daten der Fallstudie in ihrer vorliegenden Form für eine exakte Einordnung geeignet. Nach dem im Theoriekapitel beschriebenen Bewertungsansatz ist die Erfüllung eines Kriteriums als positiv für die mögliche Umsetzung einer ethnisch ungarischen autonomen Region zu werten, eine Nichterfüllung als entsprechend negativ.
Auf diesem Gedankengang basierend, wurden die Kriterien nochmals in zwei Kategorien eingeordnet, nämlich in eine Bewertung nach Erfüllungsgrad mit den fünf Stufen *nicht erfüllt*, *kaum erfüllt*, *teilweise erfüllt*, *überwiegend erfüllt* sowie *erfüllt* und in daraus resultierende Perspektiven mit den drei Stufen *negativ*, *ausbaufähig* und *positiv*.[1312] Dabei erfolgte die diese Einordnung – wie schon die obigen Erstbewertung – mangels etablierten Maßstabs nach eigenem Ermessen des Autors.

Kriterium	Bewertung	Perspektive
1. Rechtliche Kriterien		
A1. Politische Vertretung auf Regionalebene	teilweise erfüllt	ausbaufähig
A2. Menschenrechtsgarantien	überwiegend erfüllt	ausbaufähig
A3. Legislativ- und Exekutivbefugnisse	kaum erfüllt	negativ
A4. Minderheitenschutz und -entfaltung	teilweise erfüllt	ausbaufähig
A5. Sprachenrechte	teilweise erfüllt	ausbaufähig
A6. Symbole	teilweise erfüllt	ausbaufähig
A7. Wirtschaftliche Ressourcen	nicht erfüllt	negativ
A8. Demokratisch-rechtsstaatliche Tradition	nicht erfüllt	negativ
2. Soziopolitische Kriterien		
B1. Regimewechsel	nicht erfüllt	negativ
B2. Frühe Etablierung	erfüllt	positiv
B3. Einverständnis der Minderheit	erfüllt	positiv
B4. Win-Win-Situation	erfüllt	positiv
B5. Einbezug internationaler Akteure	nicht erfüllt	negativ
B6. Involvierung eines Kin-State	erfüllt	positiv
B7. Demokratische Basis	erfüllt	positiv
B8. Wirtschaftliche Ausgewogenheit und marginale regionale Bedeutung	nicht erfüllt	negativ
B9. Kein Streit über Souveränität	nicht erfüllt	negativ
B10. Einbezug mehrerer Volksgruppen	teilweise erfüllt	ausbaufähig
B11. Nichtethnische Begründung	nicht erfüllt	negativ
B12. Demokratische Etablierung	teilweise erfüllt	ausbaufähig
B13. Goodwill	nicht erfüllt	negativ

Tab. 11: Bewertung und perspektivische Einschätzung der Kriterien des Analyserasters

[1312] Hierbei wurde folgende Zuordnung bestimmt: nicht bzw. kaum erfüllt = negativ; teilweise bzw. überwiegend erfüllt = ausbaufähig; erfüllt = positiv.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004242

Die perspektivische Einschätzung wird nun nochmals zusammenfassend erläutert und die sich daraus ergebenden Aussichten für die Umsetzung einer Territorialautonomie genannt.

Bei den **rechtlichen Bedingungen** scheint als besonders *negativ* der Faktor der *Legislativ- und Exekutivbefugnisse* (A3). Etwaige Verbesserungen könnten sich hier durch den Prozess der Dezentralisierung/Regionalisierung ergeben, jedoch stehen diesem zwei Hürden im Wege: Zum einen ist das Projekt zum Stillstand gekommen. Eine baldige Änderung dieses Zustands ist angesichts der turbulenten bzw. instabilen rumänischen Politik bis auf weiteres nicht zu erwarten. Zum anderen hängt ein positiver Ausgang für die Minderheit stark vom administrativen Zuschnitt der Regionen ab. Positiv wäre dieser, wenn es den Minderheiteneliten gelingt, die drei aktuellen Bezirke des Szeklerlands in einer eigenen, mehrheitlich ungarischen Region zu vereinen – eine Option, die bei den rumänischen Parteien auf massiven Widerstand trifft. Negativ wäre hingegen, wenn die Bezirke in zwei separaten Großregionen aufgehen, wie es aktuelle Pläne vorsehen. Zurzeit wird daher kaum Spielraum dafür gesehen, Legislativ- und Exekutivbefugnisse auf Regional- bzw. Lokalebene auszuweiten. Negativ muss zudem das Kriterium der *demokratisch-rechtsstaatlichen Tradition* (A8) bewertet werden. Trotz einer erstarkenden Zivilgesellschaft hat die politische Kultur in Rumänien im Transformationsprozess zu einer liberalen Demokratie, die mit ihren Minderheiten offen und inklusiv umgeht, noch einen langen Weg vor sich. Das gleiche Bild zeigt sich beim Punkt Rechtsstaatlichkeit, die – so die Untersuchungsergebnisse – im Bereich der Implementierung von Gesetzen noch erhebliche Defizite aufweist. Schließlich kann auch der Punkt *wirtschaftliche Ressourcen* (A7) als nicht erfüllt gelten, da solche in den betreffenden Bezirken nur sehr bedingt vorhanden sind.

Als *ausbaufähig* könnte hingegen das Kriterium der *politischen Vertretung auf Regionalebene* (A1) gelten. Zwar besteht auch hier eine Abhängigkeit vom Ausgang des Dezentralisierungs-Regionalisierungs-Projekts, doch existieren hier bereits Regelungen und Strukturen, auf denen aufgebaut werden könnte. Gleiches gilt für die Bereiche *Minderheitenschutz und -entfaltung* (A4), *Sprachenrechte* (A5) und *Symbole* (A6): Zwar kann die Entfaltung dieser Rechte nicht als unabhängig bezeichnet werden, da sie den Erkenntnissen der Studie nach durch Staat und Justiz behindert wird. Die Anpassungskosten für Staat und Gesellschaft erscheinen jedoch relativ gering und bereits geringe Verbesserungen in diesen Bereichen, könnten große Fortschritte ermöglichen.

Als *positiv* könnten schließlich die bereits etablierten, formal weitgehenden *Menschenrechtsgarantien* (A2) und minderheitenspezifischen Rechte genannt werden. Zwar gestaltet sich dabei die Einschätzung durch die in der Studie aufgezeigten Probleme bei der Umsetzung als schwierig. Die verfassungsrechtliche Fixierung der Rechte und die bereits existierenden Maßnahmen zu ihrer Einhaltung entfalten hier jedoch, nach Meinung des Autors, das größte Gewicht.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204243

Auch bei den **soziopolitischen Bedingungen** zeigt sich eine Reihe *negativer* Punkte. So bilden aktuell weder das Kriterium *Regimewechsel* (B1) noch das Kriterium *Einbezug internationaler Akteure* (B5) eine Ausgangsbasis, von der aus auf eine Schaffung einer Territorialautonomie hingewirkt werden könnte. Das gleiche Bild kann für den Bereich *wirtschaftliche Ausgewogenheit und marginale regionale Bedeutung* (B8) gelten. Von umfassender Bedeutung – für die rechtlichen wie die soziopolitischen Kriterien – ist ferner der Aspekt des *Goodwills* (B13). Zwar hat sich das interethnische Verhältnis im Vergleich zum Beginn der 90er-Jahre wesentlich verbessert. Vor allem auf Seiten der rumänischen Politik ist jedoch kein Wandel der Mentalität bzw. keine Bereitschaft zur Diskussion mit der Minderheit erkennbar, welche einen fruchtbaren Boden für positive Veränderungen darstellen und damit den Ausblick für die Schaffung einer Autonomie verbessern könnten. Nicht zuletzt bieten auch die Punkte *kein Streit über Souveränität* (B9) und *nichtethnische Begründung* (B11), wenig Spielraum für mögliche Maßnahmen, schließlich stehen in beiden Fällen die Vorstellungen der Minderheit denen der rumänischen Mehrheitsgesellschaft diametral gegenüber.

Zu den *ausbaufähigen* Faktoren könnte hingegen das Kriterium *Einbezug mehrerer Volksgruppen* (B10) gezählt werden: Abgesehen von der schlichten Notwendigkeit der Einbindung von Vorteilen für die anderen Ethnien in die Autonomiekonzepte der Minderheit erscheint dieser Punkt als relativ unproblematisch umsetzbar. Gleiches kann für das Kriterium *demokratische Etablierung* (B12) gelten, bei dem die Hürden einer Umsetzung möglicher Maßnahmen – wie sie oben skizziert wurden – als überwindbar erscheinen.

Schließlich zeigt sich auch eine Gruppe von Kriterien, die als *positive* Ausgangsbasis für das Autonomievorhaben gesehen werden könnten. Zu diesen kann neben dem *Einverständnis der Minderheit* (B3) auch der Punkt *frühe Etablierung* (B2) gezählt werden. Dies nicht zuletzt, da sich das interethnische Verhältnis zwar bislang als äußert schlecht, doch dabei gleichzeitig auch als friedlich bzw. stabil erwiesen hat und ein Point of no Return (verstanden als das völlige Zerwürfnis der beiden Lager) nicht absehbar scheint. Weiterhin kann in dieser Reihe der Faktor *Involvierung eines Kin-State* (B6) genannt werden, ebenso wie die *demokratische Basis* (B7), die in Rumänien gegeben ist. Darüber hinaus könnte auch die Bedingung der *Win-Win-Situation* (B4) als positiv bewertet werden. Zwar hängen auch hier, ähnlich wie bei den positiven Effekten für andere Volksgruppen (B10), die konkreten Vorteile von der Ausgestaltung der nicht existierenden autonomen Region ab. Trotz der anscheinend noch fehlenden Schritte der Minderheitenparteien in diese Richtung könnten aber bereits jetzt hinreichend positive Aspekte einer Territorialautonomie für den Staat festgehalten werden.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004244

11 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Frage nach einer Territorialautonomie für die ungarische Minderheit in Rumänen erweist sich als eine komplexe Thematik mit unterschiedlichsten Einflussfaktoren und Aspekten. Bisherige Forschung hat diese vornehmlich aus einzelnen Blickwinkeln beleuchtet. Die vorliegende Arbeit hingegen hat den Versuch unternommen, durch eine umfassende Betrachtung auf die vielschichtige Gemengelage des Themas einzugehen und dabei dessen rechtliche, gesellschaftliche und supranationale Verschränkungen aus verschiedenen Akteursperspektiven zu erfassen. Damit hilft es nicht nur einzelne Probleme im Gesamtzusammenhang zu verstehen. Auch zeigt die breitangelegte Aufarbeitung der Ausgangslage für die Forderungen der ungarischen Minderheit Möglichkeiten für den Umgang mit diesen in der Praxis auf. In vielen Bereichen bestätigt die Arbeit dabei die Ergebnisse bisheriger Forschung, liefert aber gleichsam auch eine detailliertere Aufbereitung einzelner Aspekte, vor allem bezüglich der unzureichenden Umsetzung existierender Minderheitenschutzbestimmungen. Nicht zuletzt stellt sie einen Ansatz zur Untersuchung und Bewertung anderer Autonomievorhaben zur Verfügung, während ihre Erkenntnisse auch in die Bedingungen kommender Erweiterungen der EU einfließen könnten.

Die vorliegende Arbeit weist jedoch auch Limitierungen auf, die durch weitere Forschung bzw. eine Weiterentwicklung der Forschungsmethodik kompensiert werden könnten. Zum einen zählen hierzu die bereits beschriebenen Beschränkungen des Projekts, wie etwa die – trotz intensiver Suche nach Probanden – nur geringe Stichprobengröße sowie die sprachlichen Hürden bei der verwendeten Literatur.[1313] Zum anderen erlaubte die breite Herangehensweise der Arbeit teilweise nur eine begrenzte Analysetiefe. So könnte die Bewertung einzelner Kriterien mit einer stärker auf Teilaspekte fokussierten Forschung genauer erfolgen – beispielsweise im Bereich der Ausgangslage und Perspektiven für die wirtschaftliche Situation der in der angestrebten Region liegenden Bezirke oder der Vorteile des Autonomieprojekts für die anderen dort lebenden Volksgruppen. Für den Minderheitenschutz im Allgemeinen von Interesse wäre nicht zuletzt auch eine Untersuchung der Ursachen für die unterschiedlichen Ergebnisse der in der Fallstudie verwendeten Monitoring-Berichte der europäischen Institutionen (RSNM, ECRI) im Vergleich zu denen der Experteninterviews bzw. Shadow-Reports der NGOs.
Darüber hinaus haben die Autoren, auf deren Kriterienkatalogen das Analyseraster beruht, bereits angemerkt, dass sich allgemeine Kriterien nur schwer auf die Ausgangslage jeder (potentiellen) autonomen Region anwenden lassen. Dies hat sich auch in der vorliegenden Arbeit gezeigt. So stechen etwa manche der verwendeten Kriterien durch Unschärfe hervor, wodurch deren Operationalisierung erschwert wird. Dies wird etwa am Beispiel des Aspekts

[1313] Vgl. Kapitel 2.6.4.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204245

„Involvierung eines Kin-State“ deutlich: Im vorliegenden Fall kann das Kriterium zwar formal bejaht werden. Die Unterstützung der Minderheit durch den Kin-State Ungarn wird hier jedoch durch dessen internationales Auftreten auch limitiert und damit das Kriterium konterkariert. Ein anderes Beispiel stellt das Kriterium der „Bedeutung der anvisierten Region“ dar: Hier wird allein auf die wirtschaftlich-geografische Bedeutung abgestellt, jedoch nicht per se auf die (genauso wichtige) ideell-emotionale für die Mehrheitsgesellschaft.[1314] Eine genauere Erklärung der einzelnen Kriterien würde hier Abhilfe schaffen. Andere bedeutende Aspekte scheinen in den für das Analyseraster verwendeten Erfolgsfaktoren bzw. Mindestkriterien nicht auf, so etwa die Frage nach dem Grad der Umsetzung formal existierender Minderheitenrechte[1315] oder aber nach geopolitische Entwicklungen bzw. potentiell disruptiven Änderungen der Ausgangslage – wie etwa im Fall Rumäniens die Moldawienthematik oder die US-Sicherheitspolitik gegenüber Russland.[1316] Darüber hinaus könnte man im Faktor demokratisch-rechtsstaatliche Tradition eine Mischform der beiden Bereiche rechtlicher und soziopolitischer Kriterien sehen und diesen eventuell zu einem Punkt zusammenfassen. Denkbar wäre schließlich auch die Weiterentwicklung des Kriterienkatalogs zu einem Scoring-System, um die Bewertung zu standardisieren und damit die Operationalisierung zu vereinfachen.

11.1 Bewertung

Die eingangs dieser Arbeit gestellte Kernfrage lautete „Welche Perspektiven haben Forderungen nach einer ethnisch ungarischen autonomen Region in Rumänien?“. Die Untersuchung hat Erkenntnisse geliefert, welche für das Vorhaben sowohl Probleme als auch Möglichkeiten aufzeigen.[1317]

Problematisch erscheinen zunächst *inhaltliche Aspekte* die Forderung betreffend. Zuvorderst stellt sich hier die praktische Frage nach der Finanzierung der anvisierten Szeklerregion, nachdem die drei zur Diskussion stehenden Bezirke Covasna, Harghita und Mures Nettoempfänger staatlicher Transferleistungen und damit nicht autark von den Zuwendungen Bukarest sind. Zwar ist theoretisch kein Grund ersichtlich, wieso die Region nicht den Anschluss an die wohlhabenderen Bezirke Siebenbürgens bzw. Rumäniens schaffen sollte. Dennoch müssten die Eliten der Minderheit erst ökonomisch durchdachte Ideen vorlegen, die über die reine Kritik an einer Diskriminierung durch die Zentralregierung hinausgehen. Weiterhin kann hinter der Vielzahl von Vorschlägen, Konzepten und Forderungen bezüglich

[1314] Welcher durchaus auch in anderen Fällen eine große Rolle spielen kann, vgl. die emotionale Bindung der Serben an den Kosovo.
[1315] Sofern man dies nicht unter dem Punkt Rechtstaatlichkeit subsumiert.
[1316] Evtl. könnte der Punkt Regimewechsel hierfür erweitert werden.
[1317] An dieser Stelle soll nochmals betont sein, dass die Aussagen und Erkenntnisse der Studie immer im Rahmen der bereits beschriebenen Limitierungen gesehen werden müssen; vgl. Kapitel 2.6.4.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004246

einer Territorialautonomie in den letzten zwei Jahrzehnten keine einheitliche Strategie erkannt werden. Diese wäre aber geboten, da für entsprechende Diskussionen mit den rumänischen Verhandlungspartnern nur ein schlüssiges und tragfähiges Konzept die Basis bilden kann. In diesem Zusammenhang hat sich für das Autonomieanliegen auch die Auseinandersetzung um die Ausgestaltung einer autonomen Region innerhalb des politischen Lagers der Minderheit als kontraproduktiv erwiesen, da es dessen Verhandlungsposition schwächt.

Wenig förderlich scheint zudem die *internationale Lage*: Weder der ehemalige Hoffnungsträger EU noch andere internationale Organisationen mischen sich aktiv in die vorliegende Autonomiediskussion ein. Dabei hat sich der Schub, den Rumänien durch die Westintegration im Minderheitenschutz erfahren hat, nicht auf die Autonomiethematik übertragen. In einem vornehmlich nach dem Nationalstaatsmodell organisierten Europa, mit bedeutenden Vertretern wie Spanien und Frankreich, scheinen sich die europäischen Institutionen der Debatte von Minderheitenfragen auf großer Bühne eher zu entziehen. Sieht man wiederum die USA als Einflussfaktor in der Region, haben Forderungen einer Minderheit, die vom rumänischen Staat als Risikofaktor eingeordnet wird, in der aktuell relativ instabilen geopolitischen Lage an der östlichen NATO-Grenze[1318] kaum Aussicht darauf, Gehör zu finden. Ungarn spielt hingegen als Kin-State zwar eine nicht zu unterschätzende Rolle in der Unterstützung des Kulturlebens und der Wahrung der Identität der Minderheit. Das aktuelle außenpolitische Auftreten der Orbán-Regierung untergräbt jedoch – trotz aller Bekundungen dieser – jegliche Forderung für mehr Minderheitenschutz und Autonomie und isoliert das Land eher, als dass es international Druck gegenüber Rumänien aufbauen könnte. Weiter zu beobachten wäre schließlich die Moldawienthematik, sprich der potentielle Beitritt des Landes zur EU oder dessen Anbindung an Rumänien. Auch wenn Entwicklungen in diese Richtung in näherer Zukunft und in Anbetracht der aktuell angespannten Lage in Europa[1319] nicht realistisch erscheinen, könnten sie durchaus einmal Verhandlungen über eine autonome Region ermöglichen.

Nicht zuletzt kann der Dreh- und Angelpunkt jeglicher Überlegungen zur Schaffung einer autonomen Region im Bereich *Goodwill* gesehen werden, d. h. im generellen Verständnis von Mehrheit und Minderheit der gegenseitigen Bedürfnisse sowie in der Bereitschaft zur Diskussion. Gleichwohl liegt hierin auch das Kernproblem: Denn wo bei den Ungarn eher ein historisch bedingter, pauschaler Argwohn gegenüber dem Staat an sich auszumachen ist, fallen auf der rumänischen Seite in Medien, Politik und Gesellschaft tief verwurzelte

[1318] Genannt werden können hier etwa die Kriege in der Ukraine (seit 2014) und Syrien (seit 2011) sowie der versuchte Militärputsch in der Türkei (2016).

[1319] Ausgelöst durch die Finanzkrise, die Flüchtlingskrise und zuletzt einen verstärkten Nationalismus in den Mitgliedsstaaten.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204247

Vorurteile oder aber Gleichgültigkeit gegenüber der Minderheit auf. Das Thema Autonomie weckt dabei eine permanente Angst vor Sezession, sodass dieses in Medien und Politik nicht neutral diskutiert oder aber tabuisiert wird. Diese Haltung trifft zudem auf eine nur schwach ausgeprägte, demokratische Kultur der politischen Eliten des noch jungen Staates sowie auf ein Defizit in der Rechtsstaatlichkeit. In Kombination hat dies für die Ziele der Minderheit wiederum gleich in mehreren Bereichen negative Folgen, so etwa in Form von Einschränkungen in der Rechtsprechung, bei der Umsetzung von formal bereits existierenden Rechten im Minderheitenschutz oder aber bei der Nutzung der Muttersprache und Symbolen.

11.2 Ausblick

Insgesamt kann aufgrund der obigen Befunde die Realisierbarkeit einer autonomen Region für die nähere Zukunft als negativ eingeschätzt werden. Die zwei bislang größten Chancen für eine Umsetzung des Autonomievorhabens wurden bereits vergeben, einmal beim Systemwechsel zur Wende in Rumänien, einmal beim EU-Beitritt des Landes. Neben den schlechten strukturellen Rahmenbedingungen hierfür spielten und spielen bis heute die unnachgiebige Haltung der Rumänen, das bislang eher ungeschickte Vorgehen der Minderheitenparteien und aktuell auch das (außenpolitische) Auftreten der ungarischen Regierung eine Rolle. Wie könnte nun vor diesem Hintergrund das Autonomieprojekt dennoch weiterentwickelt werden? Auch hierfür zeigen die Ergebnisse der Arbeit Perspektiven für die Schaffung einer ethnisch ungarischen autonomen Region auf, welche sich in kurzfristige und langfristige untergliedern lassen.

Auf kurze Sicht scheint – vor allem in Anbetracht der widrigen Ausgangsbedingungen – eine Politik der kleinen, pragmatischen Schritte probater als die Hoffnung auf den einen schnellen Durchbruch. Sofern weiterhin keine Bewegung im Prozess der Regionalisierung/Dezentralisierung zu vermerken ist, könnten sich die politischen Eliten der Minderheit zunächst auf die Umsetzung und Einhaltung der bestehenden Gesetzgebung fokussieren, nicht zuletzt erscheinen viele Voraussetzungen und Aufgaben auf dem Weg zu einer Autonomie noch nicht erfüllt. Als hilfreich könnte sich dabei auch eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft erweisen, um rechtlichen Defizite im Minderheitenschutz aufzuarbeiten und bereits vorhandene Rechte und Rechtsmittel besser auszuschöpfen. Gleiches gilt für die Europäischen Institutionen: Zwar hat sich die Sanktionierung rechtlicher Missstände im Minderheitenschutz durch die europäischen Institutionen als bislang schwach erwiesen. Die Kontrollmechanismen im Rahmen von RSNM bzw. ECRM könnten dennoch verstärkt als Hebel genutzt werden, um auch auf internationaler Ebene auf die Schieflage in der Umsetzung existierender Minderheitenschutzregelungen hinzuweisen und auf Verbesserungen zu drängen. Schließlich könnte sich die rumänische Politik europäischem

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004248

Druck in diese Richtung nur schwer verschließen. Dies würde nicht nur helfen, das allgemeine Niveau des Minderheitenschutzes zu verbessern, sondern wäre auch eine Grundvoraussetzung für den Ausbau bestehender Minderheitenschutzrechten in Richtung einer Autonomie.

Nur auf *lange Sicht* könnte hingegen das Problem des fehlenden Goodwills angegangen werden. Wird dieses als einer der Hauptgründe für das bisherige Scheitern einer Autonomielösung anerkannt, so könnte sich eine positive Veränderung der Grundhaltung auch günstig auf mehrere Ausgangsbedingungen auswirken. An diesen Gedanken anknüpfend, könnte es daher für die ungarischen Minderheiteneliten sinnvoll sein, in bislang eher vernachlässigten Feldern aktiv zu werden. Diese umfassen u. a. eine generelle Aufklärungsarbeit gegenüber der Mehrheitsgesellschaft und ihren Eliten über die Minderheit, Informationen zu deren Problemen und Bedürfnissen und nicht zuletzt über das Autonomievorhaben an sich. Diese Kommunikationsarbeit müsste auch die Auswirkungen einer Autonomie umfassen, die breite Diskussion dieser innerhalb und außerhalb der Minderheitsgesellschaft, die Ausarbeitung eines kohärenten Autonomiekonzepts, eine solide Argumentation von dessen Vorteilen und schließlich auch dessen beständige Artikulation gegenüber den rumänischen Eliten. Wenig beachtet scheint auch die Suche nach rumänischen Partnern. Eine Schlüsselposition könnten hier die in Siebenbürgen verwurzelten Rumänen bilden, an deren Lokalgefühl man eventuell nicht nur anknüpfen könnte, sondern auf deren Interessen auch in der Poltik der Minderheitenparteien einzugehen wäre. Dies könnte dazu beitragen, Bedenken, Ängste und Vorurteile gegenüber den Plänen abzubauen, und sich nicht nur positiv auf die Einstellung gegenüber der Minderheit und ihren Bedürfnissen, sondern schlussendlich auch auf die Erreichung ihrer Ziele im Minderheitenschutz niederschlagen. Anzuraten wäre dies besonders im Hinblick auf die Tragweite des in unregelmäßigen Abständen auf der politischen Agenda erscheinenden Projekts zur Dezentralisierung/Regionalisierung.

Die häufig hoch emotional aufgeladenen Autonomiedebatten Mittelosteuropas wirken gerade für Beobachter aus dem Westen befremdlich wenn nicht gar aus der Zeit gefallen. Blickt man jedoch auf die Geschichte und Entwicklung der Volksgruppen der Region, werden diese verständlich – aus Perspektive der Befürworter von Autonomieregelungen wie ihrer Gegner. Gleichwohl die emotionalen Befindlichkeiten von so großer Bedeutung sind, fokussiert sich das Handeln der Akteure rund um den Minderheitenschutz bislang nur mit der politischen Ebene und erschöpft sich regelmäßig in Anklagen und Appellen. Doch wäre es gerade auf der zwischenmenschlichen Ebene geboten, eine Basis zu schaffen, die es erlaubt, entsprechende Themen jenseits der interethnischen Auseinandersetzung in Medien, Politik, Behörden und Justiz gesellschaftlich zu diskutieren. Darüber hinaus muss hervorgehoben

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204249

werden, dass die Fortschritte im rumänischen Minderheitenschutz seit der Wende, immer noch oktroyiert bzw. machtpolitischen Aspekten geschuldet sind – d. h. sie entspringen nicht einem Impetus der Mehrheitsgesellschaft. Doch ohne einen solchen, ohne eine weitere Demokratisierung aller Ebenen der Gesellschaft gerät das Streben um mehr Minderheitenschutz oder gar eine Territorialautonomie zu einem lähmenden Dauerzustand. Schließlich können in einer Atmosphäre, die den bereits existierenden Minderheitenschutz in Frage stellt bzw. zu Nichteinhaltung führt, darüberhinausgehende Forderungen kaum Aussicht auf Erfolg haben. Einen Beitrag für einen Wandel könnten hingegen eine entsprechende Sozialisation und Bildung leisten, von ethnisch gemischten Kindergärten, über die Vermittlung von Sprachkenntnissen und gemeinsamen Geschichtsbücher bis zu mehr Austausch auf politischer, kultureller und medialer Ebene. Nicht zuletzt war und ist „Siebenbürgen […] die komplexe Geschichte eines großen Ganzen, an dem verschiedene Volksangehörige ihren Anteil hatten und haben“[1320].

[1320] S. Siebenbürger.de (2009).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004250

Literaturverzeichnis

- abnaorg.eu (2014): Final provisional count of the presidential election: Ponta – 40.44 pct, Iohannis – 30.37 pct (http://www.abnaorg.eu/?p=1857; aufgerufen am: 26.09.2016).
- Ackrén, Maria (2009): Conditions for different autonomy regimes in the world: a fuzzy-set application, Abo: Abo Akademi University Press.
- Adam, Christopher (2015): Growing diplomatic row between Hungary and Romania (http://hungarianfreePress.com/2015/08/11/growing-diplomatic-row-between-hungary-and-romania/; aufgerufen am: 23.05.2016).
- ADEC (2018): Misiune/Viziune (http://adecromania.info/misiune/; aufgerufen am: 21.04.2018).
- adevarul.ro (2006): PUNR a validat comasarea prin absorbţie cu PC (http://adevarul.ro/news/politica/punr-validat-comasarea-absorbtie-pc-1_50ace95d7c42d5a6638bb6aa/index.html; 05.12.2015).
- adevarul.ro (2010): Cetăţenie la toţi maghiarii, „după model românesc“ (http://adevarul.ro/international/in-lume/cetatenie-maghiarii-dupa-model-romanesc-1_50b9ff1e7c42d5a663aebe63/index.html#commentsPage-1; aufgerufen am: 23.05.2016).
- agerpres.ro (2014a): ForMin Corlatean: Romania-Hungary relation is important, but we shall not accept extremist attitudes on Romania's territory (http://www.agerpres.ro/english/2014/04/10/formin-corlatean-romania-hungary-relation-is-important-but-we-shall-not-accept-extremist-attitudes-on-romania-s-territory-10-25-14; aufgerufen am: 25.01.2016).
- agerpres.ro (2014b): Ponta says remains great supporter of division into regions, decentralization both as PM, prospective president (http://www.agerpres.ro/english/2014/11/06/ponta-says-remains-great-supporter-of-division-into-regions-decentralization-both-as-pm-prospective-president-10-14-19; aufgerufen am: 18.12.2015).
- agerpres.ro (2014c): Victor Ponta: Dacă autonomie înseamnă descentralizare, atunci vorbim în același limbaj (http://www.agerpres. ro/politica/2014/09/11/victor-ponta-daca-autonomie-inseamna-descentralizare-atunci-vorbim-in-acelasi-limbaj-15-01-06; aufgerufen am: 03.12.2015).
- agerpres.ro (2015a): Largest Romanian flag in Harghita County raised with Acting PM Oprea attending (http://www.agerpres. ro/english/2015/06/26/largest-romanian-flag-in-harghita-county-raised-with-acting-pm-oprea-attending-15-30-41; aufgerufen am: 21.12.2015).
- agerpres.ro (2015b): Largest Romanian flag in Harghita County raised with Acting PM Oprea attending, (http://www.agerpres. ro/english/2015/06/26/largest-romanian-flag-in-harghita-county-raised-with-acting-pm-oprea-attending-15-30-41; aufgerufen am: 17.10.2015).
- agerpres.ro (2015c): Viktor Orbán wants post-2012 downhill trend of Romania-Hungary relations reversed (http://www.agerpres. ro/english/2015/07/25/viktor-Orbán-wants-post-2012-downhill-trend-of-romania-hungary-relations-reversed-19-17-25; aufgerufen am: 23.05.2016).
- agerpres.ro (2016): US Embassy: Klemm ambassador to all of Romania; MAE: Visiting diplomats need to consider local sensitivities (https://www.agerpres.ro/english/2016/09/14/us-embassy-klemm-ambassador-to-all-of-romania-mae-visiting-diplomats-need-to-consider-local-sensitivities-20-32-36; aufgerufen am: 07.04.2017).
- Ahmed, Tawhida (2011): Impact of European Union Law on Minority Rights, London: Hart.
- ALDE Party (2015): ALDE Party President welcomes establishment of new party in Romania (http://www.aldeparty.eu/en/news/alde-party-president-welcomes-establishment-new-party-romania; aufgerufen am: 05.12.2015).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204251

- Alionescu, Ciprian-Calin (2004): Parliamentary Representation of Minorities in Romania, Southeast European Politics, Bd. 5, Nr. 1, S. 60-75.
- Allgemeine Deutsche Zeitung (2014): Premier will Montag Kabinett Ponta IV vorstellen (http://www.adz.ro/inland/artikel-inland/artikel/premier-will-montag-kabinett-ponta-iv-vorstellen/; aufgerufen am: 24.01.2016).
- Andreescu, Gabriel (2000): Romania – Shadow Report on the Report submitted by the Government of Romania Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, October 1999 (http://www.minelreS.lv/reports/romania/romania_NGO.htm; aufgerufen am: 22.12.2015).
- Andreescu, Gabriel (2001): Universal Thought, Eastern Facts: Scrutinizing National Minority Rights in Romania, in: Kymlicka, Will u. Opalski, Magda (Hrsg.), Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe, Oxford: Oxford University Press, S. 270-282.
- Andreescu, Gabriel (2007): Cultural and Territorial Autonomy and the Issue of Hungarian Identity, Hungarian Studies, Bd. 21, Nr. 1-2, S. 61-84.
- antena3.ro (2014): Ponta III Government prepares the decentralization – "On January 1, 2015 we want it to be operational" (http://www.antena3.ro/en/romania/ponta-iii-government-prepares-the-decentralization-on-january-1-2015-we-want-it-to-be-operational-246769.html; aufgerufen am: 18.12.2015).
- Arens, Meinolf, v. Puttkamer, Joachim u. Schramm, Gottfried (2002): Unter welchen historischen Umständen wurden die Rumänen zur Mehrheit auf dem Boden ihres heutigen Staates? Ergebnisse einer kleinen Konferenz, in: Zeitschrift für Siebenbürgische Landeskunde, Bd. 25, Nr. 1, S. 62-71.
- Atteslander, Peter (2006): Methoden der empirischen Sozialforschung, 11.Aufl., Berlin: Erich Schmidt.
- Autengruber, Christian (2012): Die politischen Parteien in Bulgarien und Rumänien – Eine vergleichende Analyse seit Beginn der 90er Jahre, Stuttgart: ibidem-Verlag.
- Bahry, Donna (2000): Rethinking Asymmetrical Federalism, Konferenz Paper für 'Future of Russian Federalism – Political and Ethnic Factors, 25.-26.Februar (http://federalmcart.ksu.ru/conference/konfer1/bari_eng.htm).
- Bakk, Miklós (2009): Romania and the Szeklerland – Historical claim and modern regionalism, in: Benedikter, Thomas (Hrsg.), Solving Ethnic Conflict through Self-Government – A Short Guide to Autonomy in South Asia and Europe. Bozen: EURAC, S. 29-34.
- Bakk, Miklós, u. Szász, Alpár Zoltán (2010): Conflict and Convergence – Regionalisation Plans and Autonomy, Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies, Bd. 1, Nr. 1, S. 19-32.
- Balkaninsight, Chiriac, Marian (2011): Romania Court Approves Controversial Education Law (http://www.balkaninsight.com/en/article/romania-s-top-court-approves-education-law; aufgerufen am: 15.01.2016).
- Banos Ruiz (2016): Romanian civil society wins key victory against proposed gold mine, in: dw.com (http://www.dw.com/en/romanian-civil-society-wins-key-victory-against-proposed-gold-mine/a-19053298; aufgerufen am: 03.01.2017).
- Basu Ray Chaudhury, Sabyasachi (2005): Autonomy's International Legal Career, in: Samaddar, Ranabir (Hrsg.), The Politics of Autonomy – Indian Experiences, New Delhi: Sage, S. 114-135.
- Benedikter, Thomas (2006): Territorial autonomy as a means of minority protection and conflict solution in the European experience - An overview and schematic comparison (http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy.html; aufgerufen am: 16.01.2013).
- Benedikter, Thomas (2008): Europe's Ethnic Mosaic – A Short Guide to Minority Rights in Europe, Bozen: EURAC (http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/51B280EF-2EA8-4DFA-

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004252

AC78-85AA5705244F/0/EuropesEthnicMosaic_FINAL_for_website.pdf; aufgerufen am: 16.01.2013).

- Benedikter, Thomas (2009): Solving Ethnic Conflict through Self-Government – A Short Guide to Autonomy in South Asia and Europe, Bozen: EURAC (http://www.eurac.edu/en/research/institutes/imr/Documents/Deliverable_No_9_Update_Set_educational_material.pdf; aufgerufen am: 16.01.2013).
- Benedikter, Thomas (2012): Moderne Autonomiesysteme – Eine Einführung in die Territorialautonomien der Welt, Bozen: Athesia (http://www.gfbv.at/publikationen/weiterepublikationen/Autonomiesysteme_Benedikter_2012.pdf; aufgerufen am: 16.01.2013).
- Benz, Arthur et al. (2007): Einleitung, in: Benz, Arthur, Lütz, Susanne, Schimank, Uwe u. Simonis, Georg (Hrsg.), Handbuch Governance, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-25.
- Benz, Arthur u. Dose, Nicolai (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung, 2.Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bidder, Benjamin (2010): Romanian Passports for Moldovans - Entering the EU through the Back Door, in: Spiegel Online (http://www.spiegel.de/international/europe/romanian-passports-for-moldovans-entering-the-eu-through-the-back-door-a-706338.html; aufgerufen am: 28.02.2016).
- Bíró, Anna-Mária u. Kovács, Petra (2002): Diversity in Action. Local Public Management of Multi-ethnic Communities in Central and Eastern Europe, Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
- Blumenwitz, Dieter (1995): Volksgruppen und Minderheiten, Politische Vertretung und Kulturautonomie, Berlin: Gebr. Mann Verlag.
- Bochsler, Daniel u. Szöcsik, Edina (2013): The Forbidden Fruit of Federalism: Evidence from Romania and Slovakia, West European Politics, Bd. 36, Nr. 2, S. 426-446.
- Boia, Lucian (2001): History and Myth in Romanian Consciousness, Budapest: Central European University Press, S. 227-238/Abs. 1-37 (http://books. openedition.org/ceup/939; aufgerufen am: 18.12.2015).
- Boia, Lucian (2003): Geschichte und Mythos – Über die Gegenwart des Vergangenen in der rumänischen Gesellschaft, Studia Transylvanica, Bd. 30, Köln-Weimar-Wien: Böhlau.
- Boia, Lucian (2006): Historische Wurzeln der politischen Kultur Rumäniens, in: AßuZ – Aus Poitik und Zeitgeschichte, Nr. 22, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, S. 13-20.
- Borbáth, Endre (2014): Autonomia teritoriala in Romania luata in serios, OpenPolitics (http://www.openpolitics. ro/noutati/homepage/autonomia-teritoriala-romania-luata-serios. html; aufgerufen am: 21.03.2016).
- Bortz, Jürgen u. Nicola Döring (2002): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 3.Aufl., Berlin: Springer.
- Borzel, Tanja u. Risse, Tomas (2000): When Europe Hits Home – Europeanisation and Domestic Change, European Integration Online Papers (EloP), Bd. 4, Nr. 15.
- Brie, Mircea u. Polgar, István (2011): Dual citizenship granted to Hungarian ethnics: context and arguments, in: Annals of the University of Oradea, International Relations and European Studies, Nr. 3, S. 214-220.
- Brubaker et al. (2006): Nationalist Politics and Everyday Ethnicity in a Transylvanian Town, Princeton: Princeton University Press.
- Brubaker, Rogers, Feinschmidt, Margit, Fox, Jon u. Liana Grancea (2007): Nationalist Politics and Everyday Ethnicity in a Transylvanian Town, Princeton/New Jersey: Princeton University Press.

- Brunner, Georg (1996): Die rechtliche Lage der Minderheiten, in: Heuberger, Valeria, Suppan, Arnold u. Vyslonzi Elisabeth (Hrsg.), Brennpunkt Osteuropa. Minderheiten im Kreuzfeuer des Nationalismus, Wien: Verlag für Geschichte und Politik, S. 18-41.
- Brunner, Georg (1999): Minderheitenrechtliche Regelungskonzepte in Osteuropa, in: Brunner, Georg u. Meissner, Boris (Hrsg.), Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa, Berlin: Berlin Verlag A. Spitz, S. 39-73.
- Brunner, Georg u. Küpper, Herbert (2004): Ungarn, in: Nußberger, Angelika (Hrsg.), Minderheitenschutz im östlichen Europa, Köln: Institut für Ostrecht - Universität Köln, S. 1-77 (http://www.uni-koeln.de/jur-fak/ostrecht/minderheitenschutz/Vortraege/Ungarn/Ungarn_Brunner_Kuepper.pdf; aufgerufen am: 24.01.2016).
- Brusanowski, Paul (2011): Rumänisch-orthodoxe Kirchenordnungen 1786-2008 – Siebenbürgen – Bukowina – Rumänien, in: Schwarz, Karl W. u. Wien, Ulrich A. (Hrsg.), Schriften zur Landeskunde Siebenbürgens, Ergänzungsreihe zum Siebenbürgischen Archiv, Bd. 33, Köln/Weimar/Wien: Böhlau.
- Brusis, Martin (2003): The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Bd. 4, Nr. 1, S. 1-21.
- Budapest Business Journal (2015): Orbán's Facebook post condemned by Romania (http://bbj.hu/politics/Orbáns-facebook-post-condemned-by-romania_101496; aufgerufen am: 28.02.2016).
- Bundeszentrale für politische Bildung (2013): Die Europäische Union – Hymne von Rumänien (http://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/170534/hymne-von-rumaenien; aufgerufen am: 28.10.2014).
- Burgess, Michael (2006): Comparative Federalism – Theory and Practice, Abington: Routledge.
- Burri, Thomas (2010): Models of Autonomy? - Case Studies of Minority Regimes in Hungary and French Polynesia, Zürich: Schulthess.
- Butler, Eamonn (2007): Hungary and the European Union: The Political Implications of Societal Security Promotion, Europe-Asia Studies, Bd. 59, Nr. 7, S. 1115-1144.
- Carp, Radu, u. Sienerth, Andra Karla (2014): Decentralization in Romania: A Constant Failed Reform Under Scrutiny from the Constitutional Limits Perspective, Jurisprudence Bd. 2, Nr.21(4), S. 1208-1231.
- Carstocea, Andreea (2013): Accountability and political representation of national minorities: a forgotten link? Evidence from Romania, ECMI Working Paper, Nr. 65 (http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/Working_Paper_65.pdf; aufgerufen am: 07.04.2015).
- Carteny, Andrea (2013): Regionalism and Regional Autonomy in Romania, in: Hungarian Review (http://www.hungarianreview.com/article/20130926_regionalism_and_regional_autonomy_in_romania; aufgerufen am: 18.06.2017).
- Chauvistrém, Norbert (2000): Grundlagenvertrag mit der Republik Moldau unterzeichnet - Finanzaffäre mit politischem Hintergrund, Konrad-Adenauer-Stiftung Länderberichte (http://www.kas. de/wf/de/33.4237/; aufgerufen am: 25.01.2016).
- Cheamil, Leyla (2013): Government Takes Responsibility for Decentralization Law (http://www.rri.ro/en_gb/government_takes_responsibility_for_decentralization_law-9125; aufgerufen am: 18.12.2015).
- CNS (2008): Referendum in Szeklerland (http://sznt.sic.hu/en/index.php?option=com_content&view=article&id=85:referendum-in-szeklerland&catid=9:nepszvazas&Itemid=12: 18.06.2017).
- CNS (2015): Open letter to Mr. Gianni Buquicchio, President of the Venice Commission (http://sznt.sic.hu/en/index.php?view=article&catid=12%3Afolyamodvanyok&id=321%3Ao

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004254

pen-letter-to-mr-gianni-buquicchio-president-of-the-venice-commission&tmpl=component&print=1&page=&option=com_content&Itemid=16; aufgerufen am: 28.02.2016).

- Coakley, John (1994): Approaches to the resolution of ethnic conflict: the strategy of non-territorial autonomy, International Political Science Review, Bd. 15, Nr. 3, S. 297-314.
- Committee of the Regions (2005): Decentralisation of the EU decision-making process, COR Studies 1 (http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Pages/698eb801-2a67-4724-93ec-dea25c51677a.aspx; aufgerufen am: 26.02.2014).
- Conovici, Iuliana (2013): Ambivalence and change in the public status of religion in Romania during the 2008-2012 legislative term, in: Studia Politica - Romanian Political Science Review, Bd. 13, Nr. 1, S. 143-157.
- Constantin, Sergiu (2007): Assessing the Efficiency of EU Conditionality in the Area of Minority Protection, Europa Ethnica, Bd. 64, Nr. 3-4, S. 81-91.
- Constantin, Sergiu (2013a): The Reform of the Romanian Education System and its Impact on National Minorities, in: European Yearbook of Minority Issues, Nr. 10, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, S. 597-646.
- Constantin, Sergiu (2013b): Romanian Minority Politics and Policies in a European Context, in: Dácz, Enikö (Hrsg.), Minderheitenfragen in Ungarn und in den Nachbarländern im 20. und 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 341-361.
- Cornell, Svante (2002): Autonomy and Conflict – Ethnoterritoriality and Separatism in the South Caucasus – Cases in Georgia, Stockholm: Elanders Gotab. (http://www.silkroadstudies. org/new/inside/publications/0419dissertation.pdf; aufgerufen am: 26.02.2014).
- Csergö, Zsuzsa (2007): Talk of the Nation - Language and Conflict in Romania and Slovakia, Ithaca/New York: Cornell University Press.
- Csergö, Zsuzsa (2011): Kin-State Politics in Central and Eastern Europe – the Case of Hungary, Woodrow Wilson International Center for Scholars (http://www.wilsoncenter.org/publication/315-kin-state-politics-central-and-eastern-europe-the-case-hungary; aufgerufen am: 28.02.2016).
- Csergö, Zsuzsa u. Goldgeier, James M. (2004): Nationalist Strategies and European Integration, Perspectives on Politics, Bd. 2, Nr. 1, S. 21-37.
- Csergö, Zsuzsa u. Goldgeier, James M. (2006): Virtual Nationalism in Comparativ Context. How unique is the Hungarian approach?, in: Ieda, Osamu u. Majtényi, Balázs (Hrsg.), Beyond sovereignty. From status law to transnational citizenship?, Slavic Eurasian Studies, Nr. 9, Sapporo: Hokkaido University – Slavic Research Center, S. 281-302.
- Csutak, István (2007): Új? Régi? Jó?, Csíkszereda: AlutuS.
- Cumper, Peter u. Wheatley, Steven (1999): Minority Rights in the New Europe, Den Haag: Kluwer Law International.
- Cunnold-Benkö, Erika, Hantz, Péter u. Szilágyi, Zsolt (2010): Shadow Report for the Treaty-based Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Pro Regio Siculorum Association, Bolyai Initiative Committee u. National Council of Hungarians in Transylvania (Hrsg.) (http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ROU/INT_CERD_NGO_ROU_77_9961_E.doc; 19.05.2016).
- Dácz, Enikö (2014): Die Siebenbürger Ungarn zwischen zwei Fronten, RGOW, Nr. 1, Institut G2W - Ökumenisches Forum für Glauben, Religion und Gesellschaft.
- Daftary, Farimah (2008): Experimenting with Territorial Administrative Autonomy in Corsica – Exception or Pilot Region?, International Journal on Minority and Group Rights, Bd. 15, Nr. 2-3, S. 273-312.

- dailynewshungary.com (2014): Thousands in Budapest demand autonomy for Szekler Land (http://dailynewshungary.com/thousands-in-budapest-demand-autonomy-for-szekler-land/; aufgerufen am: 11.12.2016).
- dailynewshungary.com (2015a): Hungary welcomes Covasna court overturning national anthem fine (http://dailynewshungary.com/hungary-welcomes-covasna-court-overturning-national-anthem-fine/; aufgerufen am: 11.12.2016).
- dailynewshungary.com (2015b): Semjen expresses support for Hungarian medical university in Transylvania (http://dailynewshungary.com/semjen-expresses-support-for-hungarian-medical-university-in-transylvania/; aufgerufen am: 11.12.2016).
- dailynewshungary.com (2016): House speaker calls on Hungarian parties in Romania to cooperate (https://dailynewshungary.com/house-speaker-calls-hungarian-parties-romania-cooperate/; aufgerufen am: 05.02.2018).
- dailynewshungary.com (2017a): Hungary launches EUR 3.2m pilot programme for Romania Hungarians, Budapest and Berehove sign twinning agreement (https://dailynewshungary.com/hungary-launches-eur-3-2m-pilot-programme-romania-hungarians-budapest-berehove-sign-twinning-agreement/; aufgerufen am: 18.06.2017).
- dailynewshungary.com (2017b): Hungary has duty to help advance lives of Hungarians abroad, says deputy PM (https://dailynewshungary.com/hungary-duty-help-advance-lives-hungarians-abroad-says-deputy-pm/; aufgerufen am: 18.06.2017).
- dailynewshungary.com (2018a): Romania's Prime Minister threatens to hang Hungarians (https://dailynewshungary.com/romanias-prime-minister-threatens-hang-hungarians/; aufgerufen am: 08.04.2018).
- dailynewshungary.com (2018b): Foreign minister: Romanian PM's remarks regarding Hungarian autonomy 'unacceptable' (https://dailynewshungary.com/foreign-minister-romanian-pms-remarks-regarding-hungarian-autonomy-unacceptable/; aufgerufen am: 08.04.2017).
- de Nève, Dorothée (2002): Sozialdemokratische und sozialistische Parteien in Südosteuropa Albanien, Bulgarien und Rumänien 1989–1997, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- de Varennes, Fernand u. Trifunovska, Snezana (2001): Minority Rights in Europe – European Minorities and Languages, Den Haag: TMC Asser Press.
- de Witte, Bruno (2005): Regional autonomy, cultural diversity and European integration – The experience of Spain and Belgium, in: Ortino, Zagar, Mastny (Hrsg.), The Changing Faces of Federalism: Institutional Reconfiguration in Europe from East to West, Manchester: Manchester University Press, S. 202-225.
- de Witte, Bruno u. Horváth, Enikö (2008): The many faces of minority policy in the European Union, in: Henrard, Kristin u. Dunbar, Robert (Hrsg.), Synergies in Minority Protection. European and International Law Perspectives, Cambridge: Cambridge University Press, S. 365-384.
- Decker, Christopher (2005): Enhancing minority governance in Romania – Report on the Presentation on Cultural Autonomy to the Romanian government. European Centre for Minority Issues, Report 53 (http://www.ecmi.de/uploads/media/Report_55.pdf; aufgerufen am: 21.05.2014).
- Decker, Christopher (2007): The Use of Cultural Autonomy to Prevent Conflict and Meet the Copenhagen Criteria: The Case of Romania, Ethnopolitics, Bd. 6, Nr. 3, S. 437-450.
- Deets, Stephen u. Stroschein, Sherrill (2005): Dilemmas of Autonomy and Liberal Pluralism: Examples Involving Hungarians in Central Europe, Nations and Nationalism, 11, Nr. 2, S. 285-305.
- dejure.org (2018): Europäische Menschenrechtskonvention, Abschnitt I - Rechte und Freiheiten, Art. 14 Diskriminierungsverbot (https://dejure.org/gesetze/MRK/14.html; aufgerufen am: 31.02.2018).

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004256

- Demele, Franz (2013): Das Gesetz Nr. 165/16.05.2013, in: ResRO – Restitution und Menschenrechte in Rumänien (www.resro.eu/dokumente/131012_Gesetz_Nr_165_2013.pdf; aufgerufen am: 27.04.2015).
- derStandard.at (2012): Neue Regierung im Amt bestätigt, in: Der Standard Online (http://derstandard.at/1334797304799/Neue-Regierung-im-Amt-bestaetigt; aufgerufen am: 02.09.2015).
- derStandard.at (2017): Die EU zeigt Katalonien die kalte Schulter, in: Der Standard Online (https://derstandard.at/2000066799661/Die-EU-zeigt-Katalonien-die-kalte-Schulter; aufgerufen am 17.01.2018).
- Deutsche Welle (2011): Rumänien - Die Erlöserkathedrale (http://www.dw.com/de/rum%C3%A4nien-die-erl%C3%B6serkathedrale/a-6578439; 24.02.2015).
- Deutsches Institut für Menschenrechte (2016): Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) (http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/europarat/europaeische-kommission-gegen-rassismus-und-intoleranz-ecri/; aufgerufen am: 03.12.2015).
- digi24.ro (2014): Rezultate alegeri prezidentiale 2014 harta votului pe judete (https://www.digi24.ro/special/dosare/cotroceni-2014/rezultate-alegeri-prezidentiale-2014-harta-votului-pe-judete-316248; aufgerufen am: 26.09.2016).
- Dinstein, Yoram (1981): Models of Autonomy, New Brunswick/New Jersey: Transaction Books, 1981.
- Dobos, Balázs (2007): The Development and Functioning of Cultural Autonomy in Hungary, Ethnopolitics, Bd. 6, Nr. 3, S. 451-469.
- Dobre, Ana Maria (2004): The Europeanisation of the Romanian Minority Rights Policy. Misfit, Change and Controversy, Romanian Political Science Review, Bd. 4, Nr. 3, S. 631-666.
- Döring, Nicola u. Bortz, Jürgen (2016): Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften, Berlin: Springer.
- Draghiciu, Andra-Octavia (2014): Rumänien vs. Rumänen? Die Instrumentalisierung der nationalistischen Rhetorik in den rumänischen Präsidentschaftswahlen 2014, Allgemeine Deutsche Zeitung für Rumänien, 25.November 2014, S. 3.
- Dragomir, Elena (2013): Revived Transylvania Dispute Strains Romanian-Hungarian Relations, with Potential for Future Internationalization of the Issue (http://www.balkanalysis. com/romania/2013/02/11/revived-transylvania-dispute-strains-romanian-hungarian-relations-with-potential-for-future-internationalization-of-the-issue/; aufgerufen am: 28.02.2016).
- Dragulin, Sabin (2013): Romania’s Constitutions and their Dependence on Political Factors, South-East European Journal of Political Science, Bd. 1, Nr. 2, S. 3-12.
- Dunlop, Tessa (2013): Romania's costly passion for building churches, in: BBC Online (http://www.bbc.com/news/magazine-23420668; 06.04.2015).
- Duvold, Kjetil (2015): Beyond borders: the return of kin-state politics in Europe, Baltic Worlds, Bd. 7, Nr. 1-2, S. 19-32.
- EG-Außenminister (1991): Erklärung zu den Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion, Außerordentliche EPZ-Ministertagung in Brüssel (http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/juristische_fakultaet/jfoeffl3/voelkerrecht_1/skript-vr-b1.pdf; aufgerufen am: 12.12.2015).
- Eiff, Hansjörg (1998): Autonomie als Mittel der Konfliktbewältigung und des Minderheitenschutzes im Rahmen der OSZE, in: OSZE-Jahrbuch 1998, Hamburg: Centre for OSCE Research (CORE), S. 255-264.

- Elazar, Daniel (1994): Federal Systems of the World – A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements, Essex: Longman.
- Elazar, Daniel (1996): From Statism to Federalism – A Paradigm Shift, International Political Science Review, Bd. 17, Nr. 4, S. 417-429.
- Encyclopaedia Britannica (2017): Gerrymandering (https://www.britannica.com/topic/gerrymandering; aufgerufen am: 17.09.2017).
- Eplényi, Kata (2006): Székelyek És Autonómia - Tervek a Mérlegen 2003-2006, Regio, Nr. 3, S. 61-80.
- ERAWATCH (2015): 2009-2015 Strategy - Education and Research for a Knowledge Society (http://erawatch.jrc.ec.europa.eu/erawatch/opencms/system/modules/com.everis.erawatch.template/pages/exportTypesToHtml.jsp?contentid=c0fb2e06-d4c4-11e0-b174-3b1a37daf5b5&country=Romania&option=PDF; aufgerufen am: 05.04.2015).
- Ertugal, Ebru u. Dobre, Ana Maria (2011): Dynamics of Regionalisation and the Impact of the EU: Comparing Regional Reforms in Romania and Turkey, Europe-Asia Studies, Bd. 63, Nr. 7, S. 1195-1222.
- Europäische Kommssion (2013): Refused request for registration (http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1488?lg=en; aufgerufen am: 28.02.2016).
- Europäische Union (1997): Vertrag von Amsterdam (http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_de.pdf; aufgerufen am: 12.12.2015).
- Europäische Union (2002): Vertrag über die Europäische Union – Vertrag von Maastricht, http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_de.pdf; aufgerufen am: 12.12.2015).
- Europäische Union (2007): Vertrag von Lissabon, (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=DE; aufgerufen am: 12.12.2015).
- Europäische Union (2012a): Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union C 326/391 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=DE; aufgerufen am: 12.12.2015).
- Europäische Union (2012b): Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Amtsblatt Nr. C 326 vom 26/10/2012 S. 0001 - 0390 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT; aufgerufen am: 12.12.2015).
- Europäische Union (2016): Beitrittskriterien (Kopenhagener Kriterien) (http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html?locale=de; aufgerufen am: 27.02.2016).
- Europäisches Parlament (2005): Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Stand der Beitrittsvorbereitungen Rumäniens, 2005/2205(INI) (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0531+0+DOC+XML+V0//DE; aufgerufen am: 01.11.2017)
- Europarat (1950): Europäische Menschenrechtskonvention (www.echr.coe.int/Documents/Convention_DEU.pdf; aufgerufen am: 12.12.2015).
- Europarat (1992): Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen – Details zum Vertrag-Nr. 148 (www.conventions. coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/148.htm; aufgerufen am: 12.12.2015).
- Europarat (1995a): Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten – Details zum Vertrag-Nr. 157 (www.conventions. coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm; aufgerufen am: 12.12.2015).
- Europarat (1995b): Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (http://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdc3; aufgerufen am: 12.12.2015).

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004258

- Europarat (1995c): Text of the Framework Convention and Explanatory Report for the Protection of National Minorities (http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c1302; aufgerufen am: 31.07.2016).
- Europarat (1999): Report Submitted by Romania Pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR(1999)011 (http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b135; aufgerufen am: 15.06.2017).
- Europarat (2000): Protokoll Nr. 12 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (www.echr.coe.int/Documents/Convention_DEU.pdf; aufgerufen am: 12.12.2015).
- Europarat (2001) : Comments of the Government of the Romania on the Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Romania, GVT/COM/INF/OP/I(2002)001 (http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c968; aufgerufen am: 15.06.2017).
- Europarat (2003a): Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe, Berichterstatter Mr. Gross, DOC 9824, 24.06.2003, (http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/ERES1334.htm; aufgerufen am: 26.02.2014).
- Europarat (2003b): Resolution 1334 – Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe (http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17120&lang=en; aufgerufen am: 15.12.2015).
- Europarat (2003c): Recommendation 1609: Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe (http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17118&lang=en; aufgerufen am : 15.12.2015).
- Europarat (2005): Second Report Submitted by Romania Pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/II(2005)004 (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Romania_en.pdf; aufgerufen am: 11.12.2016).
- Europarat (2006): Commentary on Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/25DOC(2006)002 (http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bb694; aufgerufen am: 15.06.2017).
- Europarat (2012): Third Opinion on Romania, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/OP/III(2012)001 (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/2_Monitoring/PDF_ACFC_8th_ActivityReport_en.pdf; aufgerufen am: 07.04.2015).
- Europarat (2013): Comments of the Government of the Romania on the Third Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Romania, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, GVT/COM/III(2013)002 (http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008fa24; aufgerufen am: 15.06.2017).
- Europarat (2014): European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI) - ECRI Report on Romania, Fourth Monitoring Cycle, CRI(2014)19.

- Europarat (2016): Unterschriften und Ratifikationsstand des Vertrags 148 – Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (http://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures?p_auth=pSM72rxZ; aufgerufen am: 24.02.2016).
- European Committee of the Regions (2018): Romania (https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Romania.aspx; aufgerufen am 12.11.2017).
- European Equality Law Network (2011): Romania - Romanian Constitutional Court findings in favour of the new Education Code and the President promulgates it as Law 1/2011 (http://www.equalitylaw.eu/index.php?option=com_edocman&task=document.viewdoc&id=2450&Itemid=295; aufgerufen am: 07.05.2015).
- Eurostat (2011): Regions in the European Union - Nomenclature of territorial units for statistics (http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5916917/KS-RA-11-011-EN.PDF; aufgerufen am: 27.03.2016).
- Fati, Sabina (2011): Die Szekler sind in Brüssel (http://www.voxeurop.eu/de/content/article/693301-die-szekler-sind-bruessel; aufgerufen am: 19.11.2015).
- Fazekas, Márta (2012): Autonomiekonzeptionen der ungarischen Minderheit in der Slowakei und in Serbien - Mitteleuropäischer Versuch im europäischen Kontext, Dissertationsarbeit Andrássy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest (https://www.andrassyuni.eu/uploads/landing/593-fazekasdissertationbibliothek.pdf; aufgerufen am: 13.03.2017).
- Federatia Patronala Energetica (2017): Harta regiunilor de dezvoltare (http://www.fpen.ro/buletin_informativ/harta.jpg; aufgerufen am: 16.09.2017).
- Filep, Béla (2017): The Politics of Good Neighbourhood – State, Civil Society and the Enhancement of Cultural Capital in East Central Europe, Oxon/New York: Routledge.
- Filep, Béla (2018): Die Szekler suchen ihren Platz auf Rumäniens Landkarte, in: NZZ Online (https://www.nzz.ch/international/in-rumaenien-ist-autonomie-ein-reizwort-besonders-wenn-es-um-die-szekler-geht-ld.1385611; aufgerufen am: 06.06.2018).
- Fleiner, Thomas u. Basta Fleiner, Lidija (2003): Allgemeine Staatslehre: Über die konstitutionelle Demokratie in einer multikulturellen globalisierten Welt, Bd. 3, Heidelberg: Springer.
- Flesken, Anaid (2018): Ethnic Parties, Ethnic Tensions? Results of an Original Election Panel Study, American Journal of Political Science (https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ajps. 12385; aufgerufen am: 25.09.2018).
- Flick, Uwe (1992): Entzauberung der Intuition. Systematische Perspektiven-Triangulation als Strategie der Geltungsbegründung qualitativer Daten und Interpretationen, in: Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen H. P. (Hrsg.), Analyse verbaler Daten. Über den Umgang mit qualitativen Daten, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 11-55.
- Flick, Uwe (1999): Qualitative Forschung – Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften, Reinbeck: Rowohlt.
- Flick, Uwe (2005): Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung, 3.Aufl., Reinbeck: Rowohlt.
- Fötér (2016): Az RMDSZ-szel közösen alapítana választási pártot az EMNP (http://foter.ro/cikk/20160114_az_rmdsz_szel_kozosen_alapitana_valasztasi_partot_az_emnp; aufgerufen am: 25.03.2016).
- Fötér (2017): Elena Udrea is támogatta a Băsescu által gyalázott Székelyföld-térképeket (http://foter.ro/cikk/20170911_elena_udrea_is_tamogatta_a_basescu_altal_gyalazott_szekelyfold_terkepeket; aufgerufen am: 12.09.2017).
- FRA (2007): Über die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (http://fra.europa.eu/de/about-fra; aufgerufen am: 06.06.2017).

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004260

- Francis, Emmerich K. (1965): Ethnos und Demos, Soziologische Beiträge zur Volkstheorie, Berlin: Duncker und Humblot.
- Frankfurter Rundschau (2018): Proteste gegen die Regierung (http://www.fr.de/politik/rumaenien-proteste-gegen-die-regierung-a-1430562; aufgerufen am: 13.01.2018).
- Freedom House (2014): Nations in Transit – Romania (https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/romania#_ftnref36; aufgerufen am: 03.09.2017).
- Freedom House (2015): Nations in Transit – Romania (http://www.refworld.org/docid/55929ef464.html; aufgerufen am: 18.12.2015).
- Freedom House (2018): Romania (https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/romania; aufgerufen am: 25.09.2018).
- Frowein, Jochen, Hofmann, Rainer u. Oeter, Stefan (1994): Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Berlin: Springer.
- FUEN (2013): We pushed the button: MINORITY SAFEPACK INITIATIVE submitted (https://www.fuen.org/news/single/article/we-pushed-the-button-minority-safepack-initiative-submitted/; aufgerufen am: 28.02.2016).
- FUEN (2014): Vielfalt leben, Europa gestalten (https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/congress_2014/Imagebroschuere_FUEV_2014_web_DE.pdf; aufgerufen am: 01.11.2017)
- FUEN (2015): No minority representatives invited by the Romanian Government to celebrate the ratification of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (https://www.fuen.org/news/single/article/no-minority-representatives-invited-by-the-romanian-government-to-celebrate-the-ratification-of-the-framework-convention-for-the-protection-of-national-minorities/; aufgerufen am: 04.11.2015).
- FUEN (2016): Election results in Romania: the minorities in Romania have strong local representation (https://www.fuen.org/de/news/einzelansicht/article/election-results-in-romania-the-minorities-in-romania-have-strong-local-representation/; aufgerufen am: 05.08.2016).
- FUEN (2017): Eine Million Unterschriften für die Belange der Minderheiten (https://www.fuen.org/de/schwerpunkte/europaeische-buergerinitiative/; aufgerufen am: 03.12.2017).
- Fumurescu, Alin (2005): Breaking a Vicious Circle: Ethnopolitics in Eastern Europe - Transylvania's Case. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott Wardman Park, Omni Shoreham, Washington Hilton, Washington/D.C., 01.09.2005.
- Gál, Kinga (2002): Minority Governance in Europe, Flensburg: European Centre for Minority IssueS.
- Gál, Kinga (2012): New development in the case of the Medical University of Targu-Mures, Secretariat of the Hungarian EPP Group Delegation (http://galkinga.hu/news_display/new_development_in_the_case_of_the_medical_university_of_targu_mures/; aufgerufen am: 06.10.2015).
- Gamper, Anna (2004): Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit – Eine rechtsvergleichende Untersuchung zu Föderalismus und Regionalismus in Europa, Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Gazda, Árpád (2006): Nem kell a jelenlegi Máért, in: Króniká (https://kronika.ro/kulfold/nem_kell_a_jelenlegi_maert; aufgerufen am: 13.10.2016).
- Geissler Thorsten u. Rebegea, Corina (2011): The Old and New Romanian Superior Council of Magistracy, Rule of Law Program South East Europe, Konrad-Adenauer-Stiftung (http://www.kas. de/wf/doc/kas_22512-1522-1-30.pdf?110502094211; aufgerufen am: 5.9.2017).

- Geyer, Herbert (2014): Krim-Krise gibt Wiedervereinigung von Rumänien mit Moldawien Rückenwind (http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/europa/1582145/KrimKrise-gibt-Wiedervereinigung-von-Rumaenien-mit-Moldawien; aufgerufen am: 15.07.2017).
- Ghai, Yash (2000a): Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ghai, Yash (2000b): Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict, in: Stern, Paul C. u. Druckman, Daniel (Hrsg.), International Conflict Resolution After the Cold War, Washington/D.C.: National Academy Press, S. 483-530.
- Ghai, Yash u. Woodman, Sophia (2013): Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions, Cambridge: Camridge University Press.
- Gläser, Jochen u. Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 4.Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Golüke, Ulrich (2001): Making use of the future: scenario creation as a new framework for mediation of regional autonomy conflicts, CAP working papers, Centrum für angewandte Politikforschung München (http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2001/ra/Golueke1.pdf; aufgerufen am: 26.02.2014).
- Gotev, Georgi u. Schalit, Joel (2016): US moves nuclear weapons from Turkey to Romania, in: euractiv (https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/us-moves-nuclear-weapons-from-turkey-to-romania/; aufgerufen am: 07.04.2017).
- Götsch, Heinz (2013): Neues Restitutionsgesetz in Rumänien – Täuschung und Enttäuschung, in: Siebenbürgische Zeitung (http://www.siebenbuerger.de/zeitung/artikel/rumaenien/13380-neues-restitutionsgesetz-in-rumaenien.html; aufgerufen am: 28.7.2015).
- Götsch, Heinz (2014): Restitutionsgesetz erneut geändert, in: Siebenbürgische Zeitung (http://www.siebenbuerger.de/zeitung/artikel/verband/14083-restitutionsgesetz-erneut-geaendert.html; aufgerufen am: 28.7.2015).
- Griffiths, Ann L. u. Nerenberg, Karl (2005): The Handbook of Federal Countries, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Grobe, Stefan (2018): Mehr als eine Million Unterschriften für Vielfalt in Europa, in: euronews (http://de.euronews.com/2018/04/04/mehr-als-eine-million-unterschriften-fur-vielfalt-in-europa; aufgerufen am: 08.04.2018).
- Gruber, Ines Bianca (2015): Die Minderheitenpolitik der Republik Ungarn gegenüber den ungarischen Minderheiten im angrenzenden Ausland nach der Wende 1989, Dissertationsarbeit Andrássy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest (http://www.andrassyuni.eu/upload/File/PHD/Dissertationen/DissertationGruber.pdf; aufgerufen am: 05.01.2016).
- Hannum, Hurst (1993): Basic Documents on Autonomy and Minority Rights. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Hannum, Hurst (1996): Autonomy, sovereignty, and self-determination – The Accommodation of Conflicting Rights, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Hannum, Hurst (2004): Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step toward Secession?, in: Wimmer, Andreas, Goldstone, Richard J., Horowitz, Donald L., Joras, Ulrike u. Schetter, Conrad (Hrsg.), Facing Ethnic Conflict – Toward a New Realism, Lanham: Rowman & Littlefield, S. 274-282.
- Hartman, Christof (2010): Ethnie, in: Nohlen, Dieter u. Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe, Bd. 1, 4.Aufl., München: C.H.Beck.
- Hausleitner, Mariana (2009): Nation und Nationalismus in Rumänien 1866–2008, in: Heller, Wilfried u. Arambasa, Mihaela Narcisa (Hrsg.), Am östlichen Rand der Europäischen Union: Geopolitische, ethnische und nationale sowie ökonomische und

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004262

soziale Probleme und ihre Folgen für die Grenzraumbevölkerung, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 73-87.

- Heckmann, Friedrich (1993): Nationalstaat, multikulturelle Gesellschaft und ethnische Minderheitenpolitik, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Multikulturelle Gesellschaft - der Weg zwischen Ausgrenzung und Vereinnahmung? Eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 9. und 10. Dezember 1991 in Bonn, S. 41-51.
- Heintze, Hans-Joachim (1998): On the legal understanding of autonomy, in: Suksi, Markku (Hrsg.), Autonomy – Implications and Applications, Den Haag: Kluwer Law International, S. 7-32.
- Heintze, Hans-Joachim (2002): Implementation of Minority Rights through the Devolution of Powers – The Concept of Autonomy Reconsidered, International Journal on Minority and Group Rights, Nr. 9, Kluwer Law International, S. 325-343.
- Henrard, Kristin (2000): Devising an Adequate System of Minority Protection – Individual Human Rights and the Rights on Self-Determination, Den Haag: Kluwer Law International.
- Hentier, Adrienne (2001): Differential Europe – National administrative responses to community policy, in: Green Cowles, Maria, Caporaso, James u. Risse, Thomas (Hrsg.), Transforming Europe – Europeanization and Domestic Change, Ithaca/New York: Cornell University Press, S. 44-59.
- Herner-Kovács, Eszter, Illyés, Gergely u. Rákóczi, Krisztián (2016): External Votes at the 2014 Hungarian National Election, in: Cholnoky, Gyözö, Kántor, Zoltán, Ludányi, András u. Herner-Kovács, Eszter (Hrsg.), Minority studies, Nr. 18, Budapest: Lucidus, S. 80-90.
- Hitchins, Keith (1994): Romania 1866-1947, Oxford History of Modern Europe, Oxford: Clarendon.
- Hofmann, Rainer (1995), Minderheitenschutz in Europa – Völker- und staatsrechtliche Lage im Überblick, Berlin: Gebrüder Mann.
- Hofmann, Rainer (2004): Zur Überwachung der Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten – Eine Bilanz nach fünf Jahren, europa ethnica, Nr. 61, S. 3-16.
- Hofmann, Rainer (2009): The Framework Convention for the Protection of National Minorities«, in: Bernd Rechel (Hrsg.), Minority rights in Central and Eastern Europe, London: Routledge, S. 46-60.
- Hofmann, Rainer (2017): Minderheitenschutz in Europa: Entwicklung und aktueller Stand, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Nr. 11-12 (http://www.bpb.de/apuz/243858/minderheitenschutz-in-europa-entwicklung-und-aktueller-stand?p=all; aufgerufen am: 25.03.2018).
- Hooghe, Liesbet u. Marks, Gary (2003): Unravelling the Central State, but how? Types of Multilevel Governance, American Political Science Review, Bd. 97, Nr. 2, S. 233-243.
- Horváth, András (2016): Legally declared in Romania: Szeklerland does not exist, in: dailynewshungary.com (http://dailynewshungary.com/legally-declared-szekelyland-does-not-exist/; aufgerufen am: 19.03.2016).
- Hossu, Laura u. Dragos, Dacian (2013): Decentralization of the Ombudsman Institution in Romania: How Effective Is It?, Romanian Journal of European Affairs, Bd. 13, Nr. 4, S. 66-80.
- Hummer, Waldemar (2011): Minderheitenschutz im Recht der EU vor und nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon, Europäisches Journal für Minderheitenfragen, Nr. 4, S. 81-102.
- Hummitzsch, Thomas (2011): Tausche Schulen gegen Kirche (http://www.diesseitS. de/meldungen/international/tausche-schulen-gegen-kirche; 28.10.2015).
- Hungarian Spectrum (2010): Orbán on Hungarian foreign policy (http://hungarianspectrum.org/2010/08/30/Orbán-on-hungarian-foreign-policy/; aufgerufen am: 28.02.2016).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204263

- Hungary Today (2015): Romanian PM Brands Hungary's Viktor Orbán "Offensive And Provocative Figure" After Diplomatic Spat Over Facebook Pictures (http://hungarytoday.hu/news/romanian-pm-brands-hungarys-viktor-Orbán-offensive-provocative-figure-diplomatic-spat-facebook-pictures-40497; aufgerufen am: 28.02.2016).
- Hungary Today (2016): 'Csángó Ball' Held In Brussels To Draw Attention To Forgotten Hungarian Community (http://hungarytoday.hu/news/csango-ball-held-brussels-draw-attention-romaniass-forgotten-hungarian-community-91035; aufgerufen am: 27.02.2016).
- IG2W (2013): Rumänien: Rumänische Orthodoxe Kirche bestreitet, Kirchen auf Kosten der Steuerzahler zu bauen, Institut G2W - Ökumenisches Forum für Glauben, Religion und Gesellschaft in Ost und West (https://www.g2w.eu/news/856-rumaenien-rumaenische-orthodoxe-kirche-bestreitet-kirchen-auf-kosten-der-steuerzahler-zu-bauen; aufgerufen am: 18.06.2015).
- Illyés, Gergely (2017): Parliamentary Elections in Romania – a Stable Left-Leaning Majority, and a Divided Opposition, Hungarian Journal of Minority Studies, Bd. 1, S. 45-62.
- Illyés, Gergely u. Székely, István Gergö (2017): Parlamenti választások Romániában – Stabil baloldali többség, megosztott ellenzék, in: Ferenc, Viktória, Gazsó, Dániel, Kántor, Zoltán u. Rákóczi, Krisztián (Hrsg.), Kisebbségi Szemle 2017/1, Nemzetpolitikai Kutatóintézet Folyóiratok (http://bgazrt.hu/_files/NPKI/ELEMZ%C3%89SEK/roman_parlamenti.pdf aufgerufen am: 09.10.2017).
- Inter-Parliamentary Union (2018): Romania – Chamber of Deputies (https://data.ipu.org/node/140/elections?chamber_id=13509; aufgerufen am: 25.09.2018).
- Jachtenfuchs, Markus (2003): Regieren jenseits der Staatlichkeit. in: Hellmann, Günther, Wolf, Klaus Dieter u. Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 495-518.
- Jaeckel, Liv (2005): Der Minderheitenschutz im Völkerrecht - ein System im Werden, in: Kroll, Frank-Lothar u. Niedobitek, Matthias (Hrsg.), Vertreibung und Minderheitenschutz in Europa, Berlin: Duncker & Humblot, S. 149-198.
- Jovanovic, Tamara (2012): National minority groups in post-Lisbon Europe: the presence of Europeanisation and transnational human rights in one policy field, ECMI Working Paper, Nr. 56, Flensburg: ECMI.
- Kaiser, Angela (2005): Minderheitenschutz in der Europäischen Union. Eine Untersuchung des "doppelten Standards" des EU-Minderheitenschutzes unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Grundrechtecharta, Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Bd. 114, Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Kalina, Ondrej (2009): Ein Kontinent – eine Nation? Prolegomena zur Bildung eines supranationalen Demos im Rahmen der EU, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kálnoky, Boris (2013): Aufruhr unter den Ungarn in Rumänien, in: WELT Online (https://www.welt.de/politik/ausland/article121872593/Aufruhr-unter-den-Ungarn-in-Rumaenien.html; aufgerufen am: 19.6.2016).
- Kantór, Zoltán (2014): Autonomies in Europe: Solutions and Challenges, Budapest: NPKI-L'Harmattan.
- Kántor, Zoltán (2014): Hungary's kin-State politics, 2010–2014, Minority Studies, Nr. 17, S. 23-32.
- Kántor, Zoltán, Majtényi, Balázs, Ieda, Osamu, Vizi, Balázs u. Halász, Iván (2004): Chronology, in: The Hungarian Status Law – Nation Building and/or Minority Protection, Slavic Eurasian Studies, Bd. 4, Sapporo: Slavic Research Center Hokkaido University, S. 475-495.
- Karmis, Dimitrios u. Norman, Wayne (2005): Theories of Federalism – A Reader, New York: Palgrave Macmillan.

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004264

- Keuneke, Susanne (2005): Qualitatives Interview, in: Mikos, Lothar u. Wegener, Claudia (Hrsg.), Qualitative Medienforschung - Ein Handbuch, Konstanz: UVK, S. 254-267.
- King, Ronald F. u. Marian, Cosmin G. (2012): Minority Representation and Reserved Legislative Seats in Romania, East European Politics & Societies, Bd. 26, Nr. 3, S. 561-588.
- Kirche in Not International (2014): Rumänien, in: Religionsfreiheit weltweit – Bericht 2014 (http://microsite.kircheinnot.at/wp-content/uploads/2014/11/Rum%C3%A4nien.pdf; aufgerufen am: 03.06.2015).
- Kiss, Balázs u. Zahorán, Csaba (2007): Hungarian Domestic Policy in Foreign Policy, International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs, Nr. 2, S. 46-64.
- Kiss, László (2000): Ungarn: Nation, Minderheit und Westbindung – Spannungsverhältnis und Wechselwirkung von Nation und Außenpolitik, in: Magarditsch A. Hatschikjan (Hrsg.), Jenseits der Westpolitik –Die Außenpolitik der osteuropäischen Staaten im Wandel, Opladen: Leske u. Budrich, S. 33-59.
- Kiss, László (2008): Integration, Nation und Modernisierung – Ungarns Außenpolitik am Anfang des 21. Jahrhunderts«, in: Bos, Ellen u. Dieringer, Jürgen (Hrsg.), Die Genese einer Union der 27. Die Europäische Union nach der Osterweiterung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 397-418.
- Kiss, Tamás (2013): The 2011 Census in Romania – Results and Impacts on the Hungarian Community in Transylvania, in: Dácz, Enikö (Hrsg.), Minderheitenfragen in Ungarn und in den Nachbarländern im 20. und 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, S. 363-385.
- Kiss, Tamás u. Barna, Gergö (2012): Népszámlálás 2011 – Erdélyi magyar népesedés a XXI. század első évtizedében – demográfiai és statisztikai elemzés. Working papers in Romanian Minority Studies, Nr. 43, Cluj-Napoca: Romanian Institute for Research on National Minorities.
- Kiss, Tamás u. Székely, István Gerö (2016): Shifting linkages in ethnic mobilization – The case of RMDSZ and the Hungarians in Transylvania, Nationalities Papers, Bd. 44, Nr. 4, S. 591-610.
- Kiss, Tamás, Székely, István Gergö, Toró, Tibor, Bárdi, Nándor u. Horváth István (2018): Unequal Accommodation of Minority Rights: Hungarians in Transylvania, Cham, Schweiz: Palgrave Macmillan.
- Kitekintö (2012): Quo vadis romániai magyar felsöoktatás? (http://kitekinto.hu/karpat-medence/2012/03/25/quo_vadis_romaniai_magyar_felsoktatas/#.Vpk1p1krYsQ; zuletzt aufgerufen am: 15.01.2016).
- Kleining, Gerhard (1995): Methodologie und Geschichte qualitativer Sozialforschung, in: Flick, Uwe, v. Kardorff, Ernst, Keupp, Heiner, v. Rosenstiel, Lutz u. Wolff, Stephan (Hrsg.), Handbuch Qualitative Sozialforschung – Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen, 2.Aufl., Weinheim: Beltz – Psychologie Verlags Union, S. 11-22.
- Klimó, Árpád v. (2013): Trianon und der Diskurs über nationale Identität in „Rumpf-Ungarn“ (1918–1938), in: Hilger, Andreas u. Wrochem Oliver (Hrsg.), Die geteilte Nation – Nationale Verluste und Identitäten im 20. Jahrhundert, Schriftenreihe Der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Bd. 107, München: Oldenbourg/de Gruyter, S. 11-26.
- Klüpfel, Karin (1987): Selbstbestimmung durch Assoziation – Die Assoziation als Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker, dargestellt am Beispiel Puerto Ricos, Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Knodt, Michèle u. Große Hüttmann, Martin (2006): Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: Bieling, Hans-Jürgen u. Lerch, Marika (Hrsg.), Theorien der europäischen Integration, 2.Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 223-247.
- Kolsto, Pál (2001): Territorial Autonomy as a Minority Rights Regime in Post-Communist Countries, in: Kymlicka, Will u. Opalski, Magda, Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe, Oxford: Oxford University Press, S. 200-219.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204265

- Konzett, Eva (2014): Theologe Ulrich Körtner – Gleichklang zwischen Staat und Kirche, in: profil.at (http://www.profil.at/ausland/theologe-ulrich-koertner-gleichklang-staat-kirche-371667; aufgerufen am: 01.07.2015).
- Köpeczi, Béla (1990): Kurze Geschichte Siebenbürgens. Budapest: Akademiai Kiado, 1990.
- Kovács, Attila (2016): Jogerősen kimondták: Székelyföld nem létezik, in: Krónika Online (http://kronika.ro/erdelyi-hirek/jogerosen-kimondtak-szekelyfold-nem-letezik; aufgerufen am: 19.03.2016).
- Kovács, Maria u. Tóth, Judit (2009): Kin-State Responsibility and Ethnic Citizenship – The Hungarian Case, in: Citizenship Policies in the New Europe. Expanded and Updated Edition, Bauböck, Rainer, Perchinig, Bernard u. Sievers, Wiebke (Hrsg.), Amsterdam: Amsterdam University Press, S. 151-176.
- Központ (2012): Lesz EMNP, RMDSZ, MPP közös megegyezés? (http://www.kozpont.ro/hirek/hirhatter/lesz-emnp-rmdsz-mpp-koezoes-megegyezes/; aufgerufen am: 18.12.2015).
- Krem, Werner (2013): Nestbeschmutzer (http://www.adz.ro/artikel/artikel/nestbeschmutzer/; aufgerufen am: 19.12.2015).
- Krónika Online (2017): MOGYE-ügy: Szilágyiék feljelentést tettek a DNA-nál (https://kronika.ro/erdelyi-hirek/mogye-ugy-szilagyiek-feljelentest-tettek-a-dna-nal; aufgerufen am: 18.06.2017).
- Kuppe, René (2004): Diskurse zur Begründung multikultureller Autonomie in Lateinamerika, Journal für Entwicklungspolitik, Bd. 20, Nr. 4, 2004 S. 43-61.
- Kugelmann, Dieter (2001): Minderheitenschutz als Menschenrechtsschutz. Die Zuordnung kollektiver und individueller Gehalte des Minderheitenschutzes, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 39, S. 233-267.
- Küpper, Herbert (2007): Ungarn und die magyarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten, OST-WEST - Europäische Perspektiven (OWEP), Nr. 2 (https://www.owep.de/artikel/597/ungarn-und-magyarischen-minderheiten-in-den-nachbarstaaten; aufgerufen am: 23.01.2016).
- Küpper, Herbert (2013): Die Autonomie im System der Minderheitenrechte, Europäisches Journal für Minderheitenfragen, Bd. 1, Wien: Verlag Österreich, S. 5-24.
- Kymlicka, Will (1995): Multicultural Citizenship, Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, Will u. Rubio Marín, Ruth (1999): Liberalism and Minority Rights. An Interview, Ratio Juris, Bd. 12, Nr. 2, S. 133-152.
- Lapidoth, Ruth (1997): Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic ConflictS. Washington/D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Lapidoth, Ruth (2001): Elements of Stable Regional Autonomy Arrangements, CAP working papers, Centrum für angewandte Politikforschung München (http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2001/ra/Lapidoth1.pdf; aufgerufen am: 26.02.2014).
- Leech, Nancy (2005): The role of sampling in qualitative research, Academic Exchange Quarterly, September 2005 (http://www.thefreelibrary.com/The role of sampling in qualitative research-a0138703704 (aufgerufen am: 08.02.2014).
- Legaré, André u. Suksi, Markku (2008): Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century, in: International Journal on Minority and Group Rights, Bd. 15, Nr. 2, S. 143-155.
- Lehmbruch, Gerhard (1974): Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism, Paper presented at the Round Table on Political Integration, International Political Science Association, Jerusalem.
- Lestyánszky, Ádám (2015): Diplomatic row breaks out between Hungary and Romania (http://budapestbeacon.com/politics/diplomatic-row-breaks-out-between-hungary-and-romania/26205; aufgerufen am: 23.01.2016).

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004266

- Lincoln, Yvonne & Guba, Egon (1985): Naturalistic Inquiry, Newbury Park/California: Sage Publications.
- Loukacheva, Natalia (2005): On Autonomy and Law, MCRI Globalization and Autonomy (http://globalautonomy.ca/global1/servlet/Xml2pdf?fn=RA_Loukacheva_AutonomyLaw; aufgerufen am: 26.02.2014).
- Lovatt, Catherine (1999): Tolerant Transylvania - Why Transylvania will not become another Kosovo, Central European Review, Bd. 1, Nr. 14 (http://www.ce-review.org/99/14/lovatt14.html; aufgerufen am: 11.07.2015).
- Lupea, Ioana (2012): Acceptance or Lack of Tolerance towards Minorities in Romanian Public Administration – Accept Pluralism Policy Brief Issue 2012/14, European University Institute (http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/24379/ACCEPT_PLURALISM_PB_2012_14_Romania.pdf; aufgerufen am: 22.05.2014).
- MacDowall, Andrew (2016): Wealthy Romanian families still struggle to regain their roots, in: Financial Times Online (http://www.ft.com/cms/s/0/5af412ba-2d51-11e6-bf8d-26294ad519fc.html#axzz4F4Y3DLfc; aufgerufen am: 01.07.2016).
- Magyar Hirlap (2016): Saját magyar jelképek a romániai önkormányzati választásokon (http://magyarhirlap.hu/cikk/52238/Sajat_magyar_jelkepek_a_romaniai_onkormanyzati_valasztasokon: aufgerufen am: 25.03.2016).
- Magyar Nemzet (2014): Ponta: Közös az útjuk a románoknak és a magyaroknak (https://mno.hu/hatarontul/ponta-kozos-az-utjuk-a-romanoknak-es-a-magyaroknak-1215931; aufgerufen am: 17.09.2017).
- Magyari, Tivadar (2003): Hungarian Minority Media in Romania - Toward a Policy of Professional Improvement. in: Sükösd, Miklós u. Bajomi-Lázár, Péter (Hrsg.), Media Policy Reform in East-Central Europe, Budapest: CEU Press, S. 185-202.
- Malloy, Tove H. (2005): National Minority 'Regions' in the Enlarged European Union – Mobilizing for Third Level Politics?, ECMI Working Papers, Nr. 24, Flensburg: ECMI.
- Manssen, Gerrit u. Banaszak, Boguslav (2001): Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa, Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Marko, Joseph (1995): Autonomie und Integration – Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich, Wien: Böhlau, 1995.
- Marko, Joseph (1997): Equality and Difference: Political and Legal Aspects of Ethnic Group Relations, in: Matscher, Franz (Hrsg.), Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities, Kehl a. R.: N.P. Engel, S. 67-97.
- Marko, Joseph, Palermo, Francesco u. Woelk, Jens (2007): Tolerance established by Law – The Autonomy of South Tyrol – Self-Governance and Minority Rights, EURAC Bozen: Brill.
- Mason, Mark (2010): Sample Size and Saturation in PhD Studies Using Qualitative Interviews, in: Forum: Qualitative Social Research, Bd. 11, Nr. 3, Art. 8 (http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs100387; aufgerufen am: 08.02.2014).
- Matei, Lucica (2009): Romanian Public Management Reform – Administration and public services, Socioeoconomics Series, Nr. 1, Economica: Bukarest.
- Mayer, Horst Otto (2013): Interview und schriftliche Befragung – Grundlagen und Methoden empirischer Sozialforschung, München: Oldenbourg.
- Mayer, Thomas (2014): "In den Köpfen gibt es den Eisernen Vorhang noch", in: Der Standard Online (http://derstandard.at/2000001516800/In-denKoepfengibt-es-den-Eisernen-Vorhang-noch; aufgerufen am: 13.03.2016).
- Mayring, Philipp (1993): Einführung in die qualitative Sozialforschung: Eine Anleitung zu qualitativem Denken, 2.Aufl., Weinheim: Beltz.
- McGarry, John (2007): Asymmetry in Federations, Federacies and Unitary States, Ethnopolitics, Bd. 6, Nr. 1, S. 105-116.

- mediafax.ro (2016): Bradisteanu figureaza ca membru al Consiliului Ordinului Steaua României, deşi a fost condamnat, (http://www.mediafax.ro/social/bradisteanu-figureaza-ca-membru-al-consiliului-ordinului-steaua-romaniei-desi-a-fost-condamnat-15097517; aufgerufen am: 09.03.2016).
- mediatica.ro (2015): Mikó-ügy - Kivizsgálást rendelt el az EP petíciós bizottsága (http://www.mediatica.ro/hirek/politika/74191/miko-ugy-kivizsgalast-rendelt-el-az-ep-peticios-bizottsaga.html; aufgerufen am: 22.12.2015)
- Meinert, Sascha (2003): Zwischen staatlicher Integrität und gesellschaftlicher Vielfalt – Regionale Autonomie als Lösungskonzept für multinationale Staaten, CAP working papers, Centrum für angewandte Politikforschung München (http://www.cap.lmu.de/download/2003/2003_regionale_autonomie_Ergebnisse.pdf; aufgerufen am: 26.02.2014).
- Merkens, Hans (2000): Auswahlverfahren, Sampling, Fallkonstruktion, in: Flick, Uwe, v. Kardorff, Ernst u. Steinke, Ines (Hrsg.), Qualitative Forschung – Ein Handbuch, Reinbek: Rowohlt, S. 286-299.
- Meuser, Michael u. Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Garz, Detlef u. Kraimer, Klaus (Hrsg.), Qualitativ-empirische Sozialforschung, Wiesbaden: Opladen, S. 441-471.
- Meuser, Michael u. Nagel, Ulrike (2009): Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: Pickel, Susanne, Pickel, Gert, Lauth, Hans-Joachim u. Jahn, Detlef (Hrsg.), Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft – Neue Entwicklungen und Anwendungen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 465-479.
- Mihalache, Madalina (2014): PDL, radiat din Registrul partidelor politice. PNL, omorât şi reînviat, in: adevarul.ro (http://adevarul.ro/news/politica/pdl-radiat-registrul-partidelor-politice-pnl-omorat-reinviat-1_5432a44b0d133766a8b62c12/index.html; 05.12.2015).
- Mihok, Brigitte (2002): Rumänien und seine Nachbarstaaten, OST-WEST - Europäische Perspektiven (OWEP), Nr. 3 (https://www.owep.de/artikel/306/rumaenien-und-seine-nachbarstaaten; aufgerufen am: 23.01.2016).
- Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2015a): National Public Security Strategy – autonomy claims area public security threat in Romania (http://us9.campaign-archive2.com/?u=6a0a6c8abc8bc19aaceb991ac&id=71b1d44b9d&e=e711f974f3; aufgerufen am: 28.02.2016).
- Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2015b): Szeklerman accused of preparing terrorism acts arrested at Targu Secuiesc/Kézdivásárhely (http://us9.campaign-archive1.com/?u=6a0a6c8abc8bc19aaceb991ac&id=f39cfdc08f; aufgerufen am: 28.02.2016).
- Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2015c): Double standard: the Szekler Tourism Association could not be registered (http://mikoimre3szek.ro/en/Jelentesek/double-standard-the-szekler-tourism-association-could-not-be-registered/; aufgerufen am: 03.03.2016).
- Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2015d): Newsletter no. 19/5.18.2015 (http://us9.campaign-archive1.com/?u=6a0a6c8abc8bc19aaceb991ac&id=45d716ceb2; aufgerufen am: 18.06.2017).
- Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2015e): The Research Institute of National Policies: the President of the Venice Commission questions the work of the Advisory Committee on the Framework Convention (http://us9.campaign-archive2.com/?u=6a0a6c8abc8bc19aaceb991ac&id=5e7f4e9733; aufgerufen am: 03.03.2016).
- Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2016a): Magyarellenes döntést hozott a legfelsőbb bíróság MOGYE-ügyben (http://mikoimre3szek.ro/magyarellenes-dontest-hozott-a-legfelsobb-birosag-mogye-ugyben/; aufgerufen am: 18.06.2017).

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004268

- Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2016b): Covasna consumer protection chief continues to discriminate Hungarians by abusing his authority (http://mikoimre3szek.ro/en/Jelentesek/covasna-consumer-protection-chief-continues-to-discriminate-hungarians-by-abusing-his-authority/; aufgerufen am: 18.06.2017).
- Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2017a): Former President Traian Băsescu calls to boycott MOL gas stations over a map of Szeklerland, Newsletter Nr. IV/16 vom 09.11.2017 (http://mailchi.mp/407db4e626f7/minority-rights-in-romania-one-step-forward-two-steps-back-2389009?e=47c9e31818; aufgerufen am: 12.09.2017).
- Mikó Imre Minority Rights Legal Services Assistance (2017b): Kisebbsegi jogok Romaniaban: Egy lépes elöre, két lépes hátra? (http://mikoimre.ro/Jelentesek/kisebbsegi-jogok-romaniaban-egy-lepes-elore-ket-lepes-hatra/; aufgerufen am: 29.7.2017).
- Mikó-ügy 13020 (2012): The Day of Truth has come – over 25 000 Hungarians have protested in front of the Székely Mikó High School Building in Sf. Gheorghe (http://www.13020.ro/english/news/the-day-of-truth-has-come-over-25-000-hungarians-have-protested-in-front-of-the-szekely-miko-high-school-building-in-sf-gheorghe; aufgerufen am: 23.12.2015).
- Mikó-ügy 13020 (2018): 100 iskola amelyet elvehetnek (http://www.13020.ro/100-iskola-amelyet-elvehetnek/; aufgerufen am: 04.12.2017).
- Militianul (2018): Strain in țara mea - partea 1 (https://www.youtube.com/watch?v=yfIC_demZ_c; aufgerufen am: 21.04.2018).
- Ministerium für Öffentliche Verwaltung und Justiz - Staatssekretariat für Ungarische Gemeinschaften im Ausland (2013): Policy for Hungarian Communities Abroad – Strategic Framework for Hungarian Communities Abroad (engl. Version in Auszügen; bgazrt.hu/_files/NPKI/Jogszab%C3%A1ly/policy_2013.pdf; aufgerufen am: 14.10.2017).
- Minority Electronic Resources (2014): Gesetz Nr. 215 zur Lokalen Öffentlichen Administration, Official Gazette of Romania, No.204, 23 April 2001, Unofficial translation (http://www.minelreS. lv/NationalLegislation/Romania/Romania_LocAdm2001_excerpts_English.htm; aufgerufen am: 05.04.2015).
- Mungiu-Pippidi, Alina (1995): Die Rumänen nach '89 – Sozio-politische Studie, Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), Bonn: InterGraf.
- Mungiu-Pippidi, Alina, u. Poiana, Sinziana-Elena (2010): Ethnic Diversity Challenges in Romania - Tolerance discourses and realities, ACCEPT PLURALISM Working Paper 12, European University Institute (https://www.google.com/url?q=http://accept-pluralism.eu/Documents/Research/wp1/ACCEPTPLURALISMWp1BackgroundreportRomania.pdf; 21.05.2015).
- Murswick, Dietrich (1993): The Issue of A Right of Secession Reconsidered, in: Tomuschat, Christian (Hrsg.), Modern Law of Self Determination, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- National Institute of Statistics (2011): Tab8. Populatia stabila dupa etnie – judete, municipii, orase, comune. „Rezultatele recensamantului din 2011“ (http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/; aufgerufen am: 20.06.2015).
- National Institute of Statistics (2018): Romanian Statistical Yearbook 2017 (http://www.insse.ro/cms/sites/default/files/field/publicatii/anuarul_statistic_al_romaniei_carte_en.pdf; aufgerufen am: 20.06.2018).
- Nationales Gesetzesarchiv Ungarns (2011): 2011. évi CCIII. törvény az országgyülési képviselök választásáról, Nemzeti Jogszabálytár – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó (http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=142940; aufgerufen am: 16.10.2017).
- Nationales Wahlamt Ungarn (2011): Act CCIII of 2011 On the Elections of Members of Parliament (http://www.valasztax. hu/en/ovi/241/241_1_11.html; aufgerufen am: 23.01.2016).
- Német, Tamás (2017): A Mol benzinkutak bojkottjára szólított fel Traian Basescu, in: Index.hu

(http://index.hu/kulfold/2017/09/09/a_mol_benzinkutak_bojkottjara_szolitott_fel_traian_basescu/; aufgerufen am: 12.09.2017).

- Nemzetpolitikai Kutatóintézet (2014): Állampolgárság, szavazás (http://bgazrt.hu/_files/NPKI/allampolgarsag_valasztas_elemzes_Z03.pdf; aufgerufen am: 15.09.2017).
- Nemzetpolitikai Kutatóintézet (2015a): European Citizens Initiative: a legal (political) instrument for advocating the protection of national minorities in the European Union? (http://bgazrt.hu/_files/NPKI/ELEMZ%C3%89SEK/eu%20citizens. pdf; aufgerufen am: 28.02.2016).
- Nemzetpolitikai Kutatóintézet (2015b): NPKI Analysis - Minority Protection or state Protection?, Bethlen News, Bd. 6, Nr. 9, Bethlen Gábor Alapkezelö, S. 58-65.
- Nemzetpolitikai Kutatóintézet (2017): Parlamenti választások Romániában (http://bgazrt.hu/_files/NPKI/ELEMZ%C3%89SEK/roman_parlamenti.pdf: aufgerufen am: 09.10.2017).
- Nimni, Ephraim (2005): Natural Cultural Autonomy and its Contemporary Critics, London: Routledge.
- Nimni, Ephraim (2007): National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism, Ethnopolitics, Bd. 6, Nr. 3, S. 345-364.
- Nimni, Ephraim (2010): Cultural Minority Self Governance, in: Weller, Marc u. Nobbs, Katherine (Hrsg.), Political Participation of Minorities – A Commentary on International Standards and Practice, Oxford: Oxford University, S. 631-660.
- nineoclock.ro (2013a): Gov't asks MPs' confidence vote for decentralization bill (http://www.nineoclock.ro/gov%E2%80%99t-asks-mps%E2%80%99-confidence-vote-for-decentralization-bill/; aufgerufen am: 18.12.2015).
- nineoclock.ro (2013b): Constitutional Court postpones decentralization ruling until next year (http://www.nineoclock.ro/constitutional-court-postpones-decentralization-ruling-until-next-year/; aufgerufen am: 18.12.2015).
- Nordquist, Kjell Ake (1998): Autonomy as a conflict-solving mechanism, in: Suksi, Markku (Hrsg.), Autonomy – Implications and Applications, Den Haag: Kluwer Law International, S. 59-77.
- Offe, Claus (2008): Governance – „Empty signifier" oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?, in: Schuppert, Gunnar Folke u. Zürn, Michael (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt (PVS-Sonderheft 41), Wiesbaden: VS Verlag Für Sozialwissenschaften, S. 61-76.
- O'Leary, Brendan (2001): The Elements of Right-Sizing and Right-Peopling the State, in: O'Leary, Brendan, Lustick, Ian S. u. Callaghy, Thomas (Hrsg.), Right-sizing the State – The Politics of Moving Borders, Oxford: Oxford University Press, S. 15-67.
- Origo (2018): Levetették a székely zászlót a csíkszeredai polgármesteri hivatalról (http://www.origo.hu/nagyvilag/20180413-levettek-a-szekely-zaszlot-csikszeredan.html; aufgerufen am: 12.05.2018).
- origo.hu (2016): A reformátusok nem kapják vissza a Székely Mikó Kollégiumot (http://www.origo.hu/nagyvilag/20161222-a-roman-birosag-elutasitotta-a-szekely-miko-kollegium-visszaszolgaltatasara-vonatkozo-ujabb-kerest.html; aufgerufen am: 04.12.2017).
- Ortino, Sergio, Zagar, Mitja u.Mastny, Vojtech (2005): The Changing Faces of Federalism: Institutional Reconfiguration in Europe from East to West, Manchester: Manchester University Press.
- OSZE (1975) - Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit: KSZE Schlussakte, Helsinki 1975 (www.osce.org/de/mc/39503?download=true; aufgerufen am: 10.12.2015).
- OSZE (1990) - Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit: Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension (www.osce.org/de/odihr/elections/14304; aufgerufen am: 10.12.2015).

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004270

- Palermo, Francesco, Hrbek, Rudolf, Zwilling, Carolin u. Alber, Elisabeth (2007): Auf dem Weg zum asymmetrischen Föderalismus?, Baden-Baden: Nomos.
- Palermo, Francesco, Zwilling, Carolin u. Kössler, Karl (2009): Asymmetries in Constitutional Law – recent Developments and Regional Systems, Bozen: EURAC Research.
- Palley, Claire (1991): Minorities and Autonomy in Western Europe, London: Minority Rights Group.
- Pan, Christoph u. Pfeil, Beate Sibylle (2016): Einführung, in: Pan, Christoph, Pfeil, Beate Sibylle u. Videsott, Paul (Hrsg.), Die Volksgruppen in Europa, Bd. 1, 2.Aufl., Wien: Verlag Österreich/Berlin: BWV – Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 1-11.
- Pan, Christoph, Pfeil, Beate Sibylle u. Videsott, Paul (2016): Die Volksgruppen in Europa, 1.Bd. , 2.Aufl., Wien: Verlag Österreich/Berlin: BWV – Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Panaite, Sergiu u. Nedelciuc, Victoria (2012): Redobândirea cetăţeniei române: o politică fără viziune? [Reacquiring Romanian citizenship: a policy without vision?], Bukarest: Soros Foundation Romania.
- Paun, Carmen (2018): Romanian PM's execution comment sparks spat with Hungary, in: politico.eu (https://www.politico.eu/article/romanian-pms-execution-comment-sparks-spat-with-hungary/; aufgerufen am: 14.02.2018).
- PCAPER (2007): Romania Educatiei, Romania Cercetarii, Presidential Commission for the Analysis and Elaboration of Education and Research Policies in Romania (Comisia Prezidenţială pentru Analiza şi Elaborarea Politicilor din Domeniile Educaţiei şi Cercetării din România; http://edu.presidency.ro/upload/raport_edu.pdf; aufgerufen am: 05.04.2015).
- PCM (2018): Erdélyi Magyar Néppárt Keretprogramja (http://www.polgaripart.ro/hu/alapszabaly.html?download=2:keretprogram; aufgerufen am: 09.09.2017).
- Pogonyi, Szabolcs, Kovács, Mária u. Körtvélyesi, Zsolt (2010): The Politics of External Kin-State Citizenship in East Central Europe, Comparative Report, RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2010/6, European University Institute Florence, (eudo-citizenship.eu/docs/ECEcompreport.pdf; aufgerufen am: 23.01.2016).
- Politics. hu (2012): Orbán urges ethnic Hungarians in Romania to join forces (http://www.politics. hu/20120514/Orbán-urges-ethnic-hungarians-in-romania-to-join-forces/; aufgerufen am: 15.07.2017).
- Potier, Tim (2001): Autonomy in the 21st Century Through Theoretical Binoculars, UN Commission on Human Rights - Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights - Working Group on Minorities, New York (http://greekhelsinki.gr/bhr/english/special_issues/CEDIME-unwgm2001/G0112125.doc; aufgerufen am: 26.02.2014).
- PPMT (2013): Erdélyi Magyar Néppárt (http://www.neppart.eu/admin/data/file/20120222/keretprogramweb.pdf; aufgerufen am: 09.09.2017).
- PPMT (2018): Az erdélyi magyar politikai érdekvédelmi szervezetek közös állásfoglalása az autonómia-elképzelések összehangolásáról, 25 évvel a Kolozsvári Nyilatkozat után (http://www.neppart.eu/az-erdelyi-magyar-politikai-erdekvedelmi-szervezetek-kozos-allasfoglalasa-az-autonomia-elkepzelesek-osszehangolasarol,-25-evvel.html; aufgerufen am: 09.10.2018).
- Prina, Federica (2013): Introduction – National Cultural Autonomy in Theory and Practice, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Bd. 12, Nr. 1, S. 1-6.
- Protsyk, Oleh (2010): Representation of minorities in the Romanian Parliament, Inter-Parliamentary Union, Geneva-New York (www.ipu.org/splz-e/chiapas10/romania.pdf; aufgerufen am: 05.04.2015).

- Radaelli, Claudio M. (2000): Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change, European Integration online Papers (EIoP) 4, Nr. 8 (http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm; aufgerufen am: 10.01.2016).
- Radio Romania International (2015): Rumänien fördert Minderheiten-Schutz (http://www.rri.ro/en_gb/rumaenien_foerdert_minderheiten_schutz-2533816; aufgerufen am: 04.11.2015).
- Rat der Europäischen Union (2000): Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, Amtsblatt Nr. L180 vom 19/07/2000 S. 22-26 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=DE; aufgerufen am: 12.12.2015).
- Rat der Europäischen Union (2008): Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32008F0913; aufgerufen am: 12.12.2015).
- Rat der Europäischen Union (2008): Ratsbeschluss 2008/203/EG (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008D0203&from=DE; aufgerufen am: 06.06.2017).
- Rehman, Javaid (1999): The Concept of Autonomy and Minority Rights in Europe, in: Cumper, Peter u. Wheatley, Steven (Hrsg.), Minority Rights in the ‘New’ Europe, Kluwer Law International, S. 217-231.
- Republik Ungarn (1989): 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya [Verfassung der Republik Ungarn] (www.ki.oszk.hu/sites/ki.oszk.hu/files/dokumentumok/1949.pdf; aufgerufen am: 03.12.2015).
- Riedel, Manuela (2012): Minderheitenschutz in EU-Erweiterungsprozessen, Studien zur Europäischen Union, Bd. 8, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- RIRNM/Romanian Institute for Research on National Minorities (2011): Proportion of the Hungarian Population 2011 (http://www.ispmn.gov.ro/maps/county/etnii2011_maghiar; aufgerufen am: 29.01.2016).
- Riz, Roland (1981): Die Lokalautonomien zum Schutz sprachlicher Minderheiten in ihrer europäisch Perspektive, Europa Ethnica, Bd. 38, Nr. 4, S. 151-156.
- Roach, Steven (2004): Minority Rights and an Emergent International Right to Autonomy – A Historical and Normative Assessment, International Journal on Minority and Group Rights, Nr. 11, S. 411-432.
- Roach, Steven (2005): Cultural Autonomy, Minority Rights and Globalization, Burlington/Vermont: Ashgate.
- Roe, Paul (2002): Misperception and Ethnic Conflict – Transylvania's Societal Security Dilemma, Review of International Studies, Bd. 28, Nr. 1, S. 57-74.
- romania-insider.com (2106): Photo of US Ambassador to Romania holding Szeklerland flag stirs controversies (https://www.romania-insider.com/us-ambassador-romania-photographed-szeklerland-flag/; aufgerufen am: 07.04.2017).
- romaniajournal.ro (2015): Gov’t embarks on new decentralization draft, sends it to Presidency, Parliament (http://www.romaniajournal.ro/govt-embarks-on-new-decentralization-draft-sends-it-to-presidency-parliament/; aufgerufen am: 18.12.2015).
- romanialibera.ro (2016): UPDATE: Extremistul Beke Istvan Attila, care planuia un atentat la Targu Secuiesc, ramane in arest preventiv, (http://www.romanialibera.ro/actualitate/eveniment/iccj-judeca--luni--contestatia-depusa-de-beke-istvan-attila-403598; aufgerufen am: 28.02.2016).
- Rosenau, James N. u. Czempiel, Ernst Otto (1992): Governance Without Government – Order and Change in World Politics, Cambridge: Cambridge University Press.

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004272

- Roshwald, Aviel (2008): Between Balkanisation and Banalisation – Dilemmas of Ethno-cultural Diversity, in: Smith, David J. u. Cordell, Karl, Cultural Autonomy in Contemporary Europe, London: Routledge, S. 29-42.
- Roth, Harald (2007): Kleine Geschichte Siebenbürgens, Böhlau: Wien.
- Ruiz, Eduardo u. Kallonen, Markko (2003): Territorial autonomy and European national minorities – South Tyrol, the Basque Country and the Åland Islands, in: European Yearbook of Minority Issues, Bd. 2, 2002-2003, European Centre for Minority Issues, Dordrecht: Brill, S. 247-281.
- Rumänische Regierung (2004): Department for Inter-ethnic Relations (www.dri.gov.ro/driold/documents/noc_en_mai2004.pdf; aufgerufen am: 23.12.2015).
- Rumänische Regierung (2018): Über uns (http://www.dri.gov.ro/de/despre-noi/; aufgerufen am: 13.08.2018).
- Rumänische Regierung (2014): Address by PM Victor Ponta at the meeting of the reunited plenum of Parliament, within which the Government assumed responsibility for the Draft Law on the public administration decentralization (http://gov.ro/en/government/cabinet-meeting/address-by-pm-victor-ponta-at-the-meeting-of-the-reunited-plenum-of-parliament-within-which-the-government-assumed-responsibility-for-the-draft-law-on-the-public-administration-decentralization; aufgerufen am: 18.12.2015).
- Rumänischer Ombudsmann (2015): About the Peoples Advocate (http://www.avp.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=56&lang=en; aufgerufen am: 16.10.2015).
- Rumänisches Innenministerium (2015): Strategia Națională de Ordine și Siguranță Publică 2015-2020 (http://www.mai.gov.ro/documente/transparenta/SNOSP%202015-2020%20.pdf; aufgerufen am: 28.02.2016).
- Rumänisches Parlament (1991): Rumänische Verfassung vom 8.Dezember 1991 (http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act1_4&par1=1; aufgerufen am: 28.12.2014).
- Rumänisches Parlament (2001): LEGE Nr. 215 din 23 aprilie 2001, Legea administraţiei publice locale (http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?idt=27123; aufgerufen am: 01.11.2016)
- Legislationline (2017): Law on Local Public Administration, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (http://legislationline.org/download/action/download/id/950/file/20fe61792d723a1bd6d25c0f882219f0.pdf; aufgerufen am 14.10.2017).
- Rumänisches Parlament (2003a): Rumänische Verfassung vom 29.Oktober 2003 (http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371&idl=2&par1=1; aufgerufen am: 28.12.2014).
- Rumänisches Parlament (2003b): Rumänische Verfassung vom 29.Oktober 2003 (http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371&idl=2&par1=7; aufgerufen am: 28.12.2014).
- Rumänisches Parlament (2003c): Rumänische Verfassung vom 29.Oktober 2003 (http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371&idl=2&par1=2; aufgerufen am: 28.12.2014).
- Rumänisches Parlament (2003d): Rumänische Verfassung vom 29.Oktober 2003 (http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371&idl=2&par1=3; aufgerufen am: 28.12.2014).
- Rumänisches Parlament (2011): Nationales Unterrichtsgesetz (http://www.unibuc.ro/n/organizare/biro-perf/docs/2012/ian/16_12_49_00Legea_Educatiei_Nationale.pdf; aufgerufen am: 05.04.2015).
- Rumänisches Präsidentenamt (2015): Gesetz Nr. 75 von 1994 (http://www.presidency.ro/static/ordine/Lg.75_1994.pdf; aufgerufen am: 18.12.2015).
- Rumänisches Präsidialamt (2016): Decret privind retragerea decorației Ordinul Național „Steaua României” în grad de Cavaler domnului László Tőkés (http://www.presidency.ro/ro/media/agenda-presedintelui/decret-privind-retragerea-

decoratiei-ordinul-national-steaua-romaniei-in-grad-de-cavaler-domnului-laszlo-tokes; aufgerufen am: 09.03.2016).

- Rusu, Ioana E. (2007): Minderheitenschutz in Rumänien. Minderheitenschutzbestimmungen in der rumänischen Verfassung, Europa Ethnica, Nr. 3-4, S. 67-80.
- Rusu, Ioana E. (2009): Minderheitenschutz in Rumänien – Eine Analyse der verfassungsrechtlichen Bestimmungen unter Berücksichtigung der internationalen Verpflichtungen Rumäniens, Studien zum Völker- und Europarecht, Bd. 73, Hamburg: Dr.Kovac.
- Salageanu, Romana (2015): European Regional Policy in Romania, Reviews & Critical Commentary (http://councilforeuropeanstudies.org/critcom/european-regional-policy-in-romania/; aufgerufen am: 02.12.2015).
- Salat, Levente (2014): The Chances of Ethnic Autonomy in Romania – between Theory and Practice, in: Kántor, Zoltán (Hrsg.), Autonomies in Europe: Solutions and Challenges, Budapest: NPKI-L'Harmattan, S. 123-140.
- Salat, Levente u. Székely, István G. (2014): Special Seats for Minorities in the Lower House of the Romanian Parliament – A Critical Assessment, Cluj-Napoca: Romanian Institute for Research on National MinoritieS.
- Santacecilia, Maria (2017): Katalonien: "Die EU handelt korrekt", in: Deutsche Welle (https://www.dw.com/de/katalonien-die-eu-handelt-korrekt/a-41865435; aufgerufen am 17.01.2018).
- SAR – Societatea Academica Romana (2008): Property Restitution – What Went Wrong in Romania?, SAR Policy Brief Nr. 34 (www.sar.org.ro/files/330_Policy%20memo34EN.pdf; aufgerufen am: 23.12.2015).
- SAR – Societatea Academica Romana (2009): Policy report on the Hungarian Minority in Szekely Land, SAR Policy Brief Nr. 22 (http://www.eliamep.gr/old/eliamep/files/EUROREG_policy_report_Romania_revised.pdf; aufgerufen am: 07.10.2016).
- Sasse, Gwendolyn (2008): The Politics of Conditionality – The Norm of Minority Protection before and after EU Accession, Journal of European Public Policy, Bd. 15, Nr. 6, S. 842-860.
- Saunders, Robert u. Poberezny, Gennadi (2008): Extending the 'Europe of Regions' up to and beyond the Carpathians: A Comparative Analysis of Regionalism in Ukraine and Romania, Konferenz Paper für die International Studies Association Annual Convention, San Francisco.
- Schimmelfennig, Frank (2004): Starke Anreize, ambivalente Wirkungen: Die Europäisierung Mittel- und Osteuropas, Leviathan, Bd. 32, Nr. 2, S. 250-268.
- Schmidt, Hatto (2017): Kesseltreiben gegen die Ungarn, in: Der Nordschleswiger (https://www.nordschleswiger.dk/de/international/kesseltreiben-gegen-ungarn; aufgerufen am: 03.02.2018).
- Schmidt-Schweizer, Andreas (2007): Politische Geschichte Ungarns von 1985 bis 2002 – Von der liberalisierten Einparteienherrschaft zur Demokratie in der Konsolidierungsphase (Südosteuropäische Arbeiten, Bd. 132) München: Oldenburg.
- Schneckener, Ulrich (2001): Schritte zur Autonomie: Ein Leitfaden für externe Vermittlung, CAP working papers, Centrum für angewandte Politikforschung München (http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2001/ra/Schneckener.pdf; aufgerufen am: 26.02.2014).
- Schnell, Rainer, Hill, Paul B. u Esser, Elke (1999): Methoden der empirischen Sozialforschung. 6.Aufl., München: Oldenbourg.
- Schnellbach, Christoph (2013): Minderheitenpolitik in Ostmitteleuropa im Prozess der EU-Erweiterung, Wien: Wiener Verlag für Sozialforschung.

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004274

- Scholsem, Jean-Claude (2008): Personal Autonomy Through the “Communities System”: Does the Example of Belgium Suggest that Forms of Non-Territorial Autonomy Can Make a Difference in Terms of Minority Participation?, in: Venice Commission (Hrsg.), The Participation of Minorities in Public Life, Straßburg: Council of Europe Publishing, S. 113-129.
- Schulze Wessel, Martin (2001): „Ost“ und „West“ in der Geschichte des europäischen Nationalismus, OST-WEST - Europäische Perspektiven (OWEP), Nr. 3 (https://www.owep.de/artikel/240/ost-und-west-in-geschichte-des-europaeischen-nationalismus; aufgerufen am: 26.10.2017).
- Schwarz, Karl-Peter (2013): Restitution auf Rumänisch, in: faz.net (http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/wiedergutmachung-fuer-alteigentuemer-restitution-auf-rumaenisch-12153997.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2; aufgerufen am: 27.04.2015).
- Selejan-Gutan, Bianca (2016): The Constitution of Romania: A Contextual Analysis – A Contextual Analysis, (Constitutional Systems of the World), Oxford: Hart Publishing.
- Shoraka, Kirsten (2010): Human Rights and Minority Rights in the European Union, London: Routledge.
- Siebenbürger.de (2009): Die Szekler (https://www.siebenbuerger.de/forum/allgemein/44-die-szekler/seite27.html; aufgerufen am: 09.07.2016).
- Siebenbürgische Zeitung (2013): Ungarn fordern Autonomie (https://www.siebenbuerger.de/zeitung/artikel/rumaenien/13892-ungarn-fordern-autonomie.html; aufgerufen am: 07.03.2015).
- Siebenbürgische Zeitung (2014): "Ein Rumänien der gut gemachten Dinge" – Klaus Johannis stellt Präsidentschaftsprogramm vor (http://(www.siebenbuerger.de/zeitung/artikel/rumaenien/14910-ein-rumaenien-der-gut-gemachten-dinge.html; aufgerufen am: 04.03.2015).
- Siebenbürgische Zeitung (2014): Drittes Kabinett Victor Ponta vereidigt (http://www.siebenbuerger.de/zeitung/artikel/rumaenien/14250-drittes-kabinett-victor-ponta-vereidigt.html; aufgerufen am: 24.01.2016).
- Siebenbürgische Zeitung (2015): Flüchtlingskrise sorgt für Wirbel in Rumänien (http://www.siebenbuerger.de/zeitung/artikel/rumaenien/15911-fluechtlingskrise-sorgt-fuer-wirbel-in.htm; aufgerufen am: aufgerufen am: 28.02.2016).
- Silverström, Sören (2008): The Competence of Autonomous Entities in the International Arena – With Special Reference to the Aland Islands in the European Union, International Journal on Minority and Groups Rights, Bd. 15, Nr. 2-3, S. 259-271.
- Simon, Stefan (2000): Autonomie im Völkerrecht – Ein Versuch zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, Baden-Baden: Nomos.
- Smith, David J. (2000): Cultural Autonomy in Estonia. A Relevant Paradigm for the Post-Soviet Era?, ESRC ‘One Europe or Several?’, Working Paper 19 (1).
- Smith, David J. (2002): Narva region within the Estonian Republic – From autonomism to accommodation?, Regional and Federal Studies, Bd. 12, Nr. 2, S. 89-110.
- Smith, David J. (2008): The Revival of Cultural Autonomy in Certain Countries of Eastern Europe – Were Lessons Drawn from the Inter-War Period?, CRCEES working paper 6 (www.gla.ac.uk/media/media_209916_en.pdf; aufgerufen am: 26.02.2014).
- Smith, David J. (2013): Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Bd. 12, Nr. 1, S. 27-55.
- Smith, David J. u. Cordell, Karl (2007): Introduction – The Theory and Practice of Cultural Autonomy in Central and Eastern Europe, Ethnopolitics, >Bd. 6, Nr. 3), S. 337-343.
- Smith, David J. u. Cordell, Karl (2008): Cultural Autonomy in Contemporary Europe, London: Routledge.

- Smith, David J. u. Hiden, John (2012): Ethnic Diversity and the Nation State – Cultural Autonomy Revisited. London: Routledge.
- Smith, Graham (1999): Transnational Politics and the Politics of the Russian Diaspora, Ethnic and Racial Studies, Bd. 22, Nr. 3, S. 500-523.
- Soo Hooi Oh (2006): Hungarians abroad – Transformation in Post-Communist Hungary, Perspectives on Business & Economics, Nr. 24, S. 5-15.
- Spengler, Frank u. Bauer, Bence (2014): Ungarn vor den nationalen Wahlen, Konrad Adenaur Stiftung Länderberichte (http://www.kas.de/ungarn/de/publications/36596/; aufgerufen am: 28.02.2016).
- Sputnik (2010): Rumäniens Premier: Grenze zu Moldawien verschwindet nach dessen EU-Beitritt (http://de.sputniknews.com/politik/20100923/257327592.html; aufgerufen am: 25.01.2016).
- Stan, Lavinia, u. Turcescu (2006): Politics, National Symbols and the Romanian Orthodox Cathedral, Europe-Asia Studies, Bd. 58, Nr. 7, 2006, S. 1119–1139.
- Steger, Thomas (2003): Einführung in die qualitative Sozialforschung, Schriften zur Organisationswissenschaft, Nr. 1 (https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/58217/1/716186527.pdf; aufgerufen am: 05.02.2014).
- Steward, Michael (2004): The Hungarian Status Law: A New European Form of Transnational Politics?, in: Kántor, Zoltán, Majtényi, Balázs, Ieda, Osamu, Vizi, Balázs u. Halász, Iván (Hrsg.), The Hungarian Status Law – Nation Building and/or Minority Protection, Slavic Eurasian Studies, Nr. 4, Sapporo: Hokkaido University, Slavic Research Center, S. 120-151.
- Stirile TV (2014): UDMR a prezentat oficial proiectul de autonomie a aşa-numitului "Ţinut Secuiesc" (http://stiri.tvr.ro/udmr-a-prezentat-oficial-proiectul-de-autonomie-a-asa-numitului-tinut-secuiesc_50182.html; aufgerufen am: 21.03.2016).
- stirileprotv.ro (2014): Alegeri prezidentiale 2014 rezultate partiale oficiale (https://stirileprotv.ro/stiri/alegeri-prezidentiale-2014/alegeri-prezidentiale-2014-rezultate-partiale-oficiale.html; aufgerufen am: 26.09.2016).
- Stratfor (2013): Hungary and Romania face off over an ethnic dispute, in: euractive.com (http://www.euractiv.com/culture/hungary-romania-face-ethnic-disp-analysis-517991; aufgerufen am: 05.02.2014
- Strauch, Christoph (2017): Fremde Heimat: Ungarn in Siebenbürgen, in: faz.net (http://www.faz.net/aktuell/politik/fremde-heimat-ungarn-in-siebenbuergen-15120530.html: 17.01.2018).
- Stroschein, Sherrill (2014): The Hungarians and the Presidential Election in Romania (http://blogs.lse.ac.uk/lsee/2014/12/01/the-hungarians-and-the-presidential-election-in-romania/; aufgerufen am: 12.01.2016).
- Suksi, Markku (1997): Rechtliche Regelung der Autonomie – Die autonomen Alandinseln und weitere europäische Beispiele, in Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt, Bonn: Dietz, S. 222-247.
- Suksi, Markku (1998): Autonomy – Implications and Applications, Den Haag: Kluwer Law International.
- Sundhaussen, Holm u. Clewing, Konrad (2012): Lexikon zur Geschichte Südosteuropas, Wien: Böhlau.
- Suveica, Svetlana (2013): Entering the EU through the back door?! Debates on Romanian Citizenship for Moldovans, in: Horga, Ioan u. Landuyt, Ariane (Hrsg.), Communicating the EU Policies beyond the Borders. Proposals for Constructive Neighbour Relations and the New EU External Communication Strategy, Oradea: Oradea University, S. 262-274.
- Székely, István Gergö (2009): Reprezentarea politică a minorităţilor naţionale în România./The political representation of national minorities in Romania, RIRNM, Working

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004276

Papers in Romanian Minority Studies, Nr. 20 (http://ispmn.gov.ro/uploads/szekely20.pdf; aufgerufen am: 07.04.2015).

- szekelyhon.ro (2016): Jogerős: a Városháza feliratot is el kell távolítani (https://szekelyhon.ro/aktualis/csikszek/jogeros-a-varoshaza-feliratot-is-el-kell-tavolitani; aufgerufen am: 07.03.2017).
- Szekler Nationalrat (2008): Referendum in Szeklerland (http://sznt.sic.hu/en/index.php?option=com_content&view=article&id=85:referendum-in-szeklerland&catid=9:nepszvazas&Itemid=12; aufgerufen am: 19.09.2017).
- Szekler Nationalrat (2014): The local authorities for the autonomy of Szeklelrand - Draft resolution (http://sznt.sic.hu/en/index.php?option=com_content&view=article&id=286:the-local-authorities-for-the-autonomy-of-szeklelrand-draft-resolution&catid=16:hirek&Itemid=22; aufgerufen am: 12.01.2016).
- szeretlekmagyarorszag.hu (2018): Ezt üzente a magyaroknak a román miniszterelnök március 15 alkalmából (https://www.szeretlekmagyarorszag.hu/romania-miniszterelnok-marcius-15-unnep/; aufgerufen am: 08.04.2018).
- Szöcsik, Edina (2012): The EU Accession Criteria in the Field of Minority Protection and the Demands of Ethnic Minority Parties, Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE), Bd. 3, Nr. 2, S. 104-127.
- Szöcsik, Edina, u. Bochsler, Daniel (2011): All jointly or everyone on its own? On fissions and fusions of ethnic minority parties (Vorversion des Beitrags in Iglesias, Julien Danero, Stojanović, Nenad und Weinblum, Sharon (Hrsg.), New Nation-States and National Minorities, Essex: ECPR Press, S. 231-254; http://www.bochsler.eu/publi/szoecsik_bochsler12.pdf; aufgerufen am 17.10.2015).
- Szöke, László (2016): Érdekvédő vagy provokátor? – A Dan Tanasa-jelenség, in: Krónika Online (https://kronika.ro/erdelyi-hirek/erdekvedo-vagy-provokator-a-a-dan-tanasa-jelenseg; aufgerufen am: 18.06.2017).
- Szymanowska, Lucie (2011): The implementation of the Hungarian citizenship law, OSW - Centre for Eastern Studies (http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2011-02-02/implementation-hungarian-citizenship-law; aufgerufen am: 23.01.2016).
- Tabirta, Ion u. Ciurea, Cornel (2010): Moldova's Foreign Policy statewatch, Nr. 14, Institute for Development and Social Initiatives 'Viitorul' (http://www.viitorul.org/download.php?file=cHVibGljL3B1YmxpY2F0aW9ucy8zMTM0L2VuL1BvbGljeV9TdGF0ZXdhdGNoMTRfZW4ucGRm; aufgerufen am: 23.01.2016).
- Tanasa (2018): Despre mine, in: Dan Tanasa Blog (https://www.dantanasa.ro/despre-mine/; aufgerufen am: 21.04.2018).
- Tarr, G Alan, Williams, Robert u. Marko, Josef (2004): Federalism, Subnational Constitutions and Minority Rights, Westport: Praeger.
- Tatar, Marius (2011): Ethnicity, Strategic Mobilization and Voting in the Romanian Parliamentary Elections of 2008, JIMS, Bd. 5, Nr. 2, S. 86-107.
- Tavala, Emanuel P. (2011): Staat und Kirche in Rumänien, in: Robbers, Gerhard (Hrsg.), Staat und Kirche in der Europäischen Union, Universität Trier (https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/inst/IEVR/Arbeitsmaterialien/Staatskirchenrecht/Staat_und_Kirche_in_der_EU/Staat_und_Kirchen_in_Rumanien.pdf; aufgerufen am: 17.02.2015).
- Thanei, Christoph (2003): Kompromiss über ungarisches 'Statusgesetz', Konrad Adenaur Stiftung Länderberichte (http://www.kas.de/wf/de/33.2090/; aufgerufen am: 23.01.2016).
- The Economist Intelligence Unit (2017): Democracy Index 2017 – Free speech under attack (https://pages. eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf; aufgerufen am: 30.07.2018).
- The Guardian (2015): Bucharest nightclub fire: PM and government resign after protests (https://www.theguardian.com/world/2015/nov/04/romanian-government-resigns-nightclub-fire-victor-ponta; aufgerufen am: 13.01.2018).

- Tkacik, Michael (2008): Characteristics of Forms of Autonomy, in: International Journal on Minority and Group Rights, Bd. 15, Nr. 2-3, S. 369-401 (http://scholarworks.sfasu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=government; aufgerufen am: 26.02.2014).
- Toggenburg, Gabriel (2007): Die EU-Grundrechteagentur: Satellit oder Leitstern? Daseinsberechtigung, Aufgaben und Herausforderungen der neuen Agentur der Europäischen Union, in: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrsg.), SWP Aktuell, Nr. 8, Februar, S. 1-8.
- Tontsch, Günther H. (1995): Minderheitenschutz in Rumänien, in: Brunner, Georg u. Tontsch, Günther H. (Hrsg.), Der Minderheitenschutz in Ungarn und Rumänien, Bonn: Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen.
- Toró, Tibor (2014): Hungarian minority politics in post-socialist Romania: interests, strategies and discourses, Conference Paper, 10th Convention of the Central and East European International Studies Association in Cluj-Napoca, Juni 2014 (https://www.researchgate.net/profile/Tibor_Toro/publication/271249275_Hungarian_minority_politics_in_post-socialist_Romania_interests_strategies_and_discourses/links/54c366d40cf256ed5a915e66/Hungarian-minority-politics-in-post-socialist-Romania-interests-strategies-and-discourses.pdf?origin=publication_detail; aufgerufen am: 15.09.2017).
- Toró, Tibor (2016): Hungarian Minority Politics in Post-Socialist Romania: Interests, Strategies, and Discourses, Acta Univ. Sapientiae, European and Regional Studies, Nr. 10, S. 79-106.
- transindex (2015): Salat Levente: az RMDSZ tervezete az autonómia látszatát próbálja kelteni (http://itthon.transindex.ro/?cikk=24392; aufgerufen am: 07.02.2016).
- transindex (2016): Gabriel Bădescu: Tőkés az egyetlen, akinek érdemrendjét visszavonták (http://itthon.transindex.ro/?cikk=25831; aufgerufen am: 09.03.2016).
- UDMR (2014): Special statute of the autonomous region of the Szeklerland (http://www.dahr.ro/uploads/fileok/dok/The%20Special%20Statute%20of%20the%20Autonomous%20Region%20of%20Szeklerland%20in%20Romania.pdf; aufgerufen am: 21.03.2016).
- UDMR (2016b): Nine years after the EU accession there is still no minority protection framework in Romania (http://www.dahr.ro/news/nine-years-after-the-eu-accession-there-is-still-no-minority-protection-framework-in-romania; aufgerufen am: 26.05.2016).
- UDMR (2016a): Parallel Report for the Advisory Committee of Experts to the Framework Convention for the Protection of National Minorities (www.dahr.ro/uploads/fileok/dok/report_kk_05_04_EN-1.pdf; aufgerufen am: 24.07.2017).
- UMDR (2018): A Romániai Magyar Demokrata Szövetség Programja (http://rmdsz.ro/uploads/fileok/dok/RMDSZ_PROGRAM.pdf; aufgerufen am: 09.09.2017).
- Ungarische Regierung (2010): Hungary in the world - the world and Hungary, Ungarische Botschaft Isreal (http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/IL/en/en_Magyarorszag_a_vilagban/HU_in_the_world.htm; aufgerufen am: 23.01.2016).
- Ungarische Regierung (2011): Ungarisches Grundgesetz, deutsche Übersetzung (http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/616DA297-008C-4C7A-9E94-69A896631A65/0/GrundgesetzUngarns2011.pdf; 22.01.2016).
- Ungarische Regierung (2015a): Hungary in the World, Ungarische Botschaft Washington/D.C. (http://washington.kormany.hu/hungary-in-the-world; aufgerufen am: 28.02.2016).
- Ungarische Regierung (2015b): Historical symbols on Prime Minister Viktor Orbán's Facebook page (http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/historical-symbols-on-prime-minister-viktor-Orbán-s-facebook-page; aufgerufen am: 28.02.2016).
- Ungarische Regierung (2015c): Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp (http://www.kormany.hu/en/the-

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004278

prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp; aufgerufen am: 08.02.2018).

- Ungarischer Nationalrat Siebenbürgens (2016): Shadow Report to the Forth Report Presented to the Secretary General of the Council of Europe on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Romania (http://emnt.org/archivum/admin/data/file/20170627/hnct-sznc-shadowreport_final.pdf; aufgerufen am: 23.07.2017).
- Ungarisches Parlament (2010): Das Gesetz Nr. 45 von 2010 des Parlaments der Republik Ungarn über die Bezeugung der Nationalen Zusammengehörigkeit (http://www.vajma.info/docs/Nemzeti-osszetartozas-torveny.pdf; aufgerufen am: 14.10.2017).
- Ungarisches Verfassungsgericht (2017): Alaptörvény (https://www.alkotmanybirosag.hu/alaptorveny/; aufgerufen am: 12.05.2018)
- University of Texas (2018): In-group/Out-group (https://ethicsunwrapped.utexas.edu/glossary/in-groupout-group; aufgerufen am: 31.08.2018)
- US Außenministerium (2016): Romania 2016 Human Rights Report (https://www.state.gov/documents/organization/265676.pdf; aufgerufen am: 25.05.2017).
- Vajdaság Ma (2017): Kikerült Kolozsvár határába az első román-magyar-német helységnévtábla (http://www.vajma.info/cikk/karpat/11911/Kikerult-Kolozsvar-hataraba-az-elso-roman-magyar-nemet-helysegnevtabla.html; aufgerufen am: 18.06.2017).
- Varadarajan, Latha (2010): The Domestic Abroad – Diasporas in International Relations, Oxford: Oxford University Press.
- Vardy, Steven (1983): The Impact of Trianon upon Hungary and the Hungarian Mind: The Nature of Interwar Hungarian Irredentism Hungarian Studies Review, Bd. 10, Nr. 1, S. 21-42.
- Varga, Árpád E. (1998): Hungarians in Transylvania between 1870 and 1995 (Originaltitel: Erdély magyar népessége 1870-1995 között, Magyar Kisebbség, 3-4, New Series IV, S. 331-407), Übersetzung durch Sályi, Tamás in: Bárdi, Nándor, Diószegi, László u. Gyertyánfy, András (Hrsg.), Occasional Papers, Nr. 12, Budapest: Teleki László Foundation, 1999).
- Varga, Attila (2004): Legislative Aspects and Political Excuses – Hungarian-Romanian Disagreements on the Act on Hungarians Living in Neighbouring Countries, in: Kántor, Zoltán, Majtényi, Balázs, Ieda, Osamu, Vizi, Balázs u. Halász, Iván(Hrsg.), The Hungarian Status Law – Nation Building and/or Minority Protection, Slavic Eurasian Studies, Nr. 4, Sapporo: Hokkaido University - Slavic Research Center, S. 461-474.
- Venice Commission (2000): A General Legal Reference Framework to Facilitate the Settlement of Ethno-Political Conflicts in Europe, adopted by the Venice Commission at the 44th plenary meeting, 13.-14. October 2000 (https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM%282001%2918&Language=lanEnglish&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864; Status; aufgerufen am: 26.02.2014).
- Vereinte Nationen (2005): Commentary of the Working Group on Minorities to the UN Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 (http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement; aufgerufen am: 05.04.2015).
- Verseck, Keno, (2013): Trikoloren-Streit in Rumänien: Elenas Stirnband, in: Spiegel Online (http://www.spiegel.de/politik/ausland/nationalheldin-rumaenien-feiert-schuelerin-wegen-stirnband-a-890711.html; aufgerufen am: 20.06.2013).

- Verseck, Keno (2016): Rumäniens Staatschef Johannis: Der Dilettant, in: Spiegel Online (http://www.spiegel.de/politik/ausland/rumaenien-praesident-klaus-johannis-der-dilettant-a-1081850.html; aufgerufen am: 09.03.2016).
- Verseck,Keno (2017b): "Dann hängen wir sie auf", in: Spiegel Online (http://www.spiegel.de/politik/ausland/rumaenien-regierungschef-mihai-tudose-hetzt-gegen-ungarische-minderheit-a-1187949.html; aufgerufen am: 03.02.2018).
- Verseck,Keno (2017a): Kampagne gegen ungarische Minderheit Hetzlich willkommen, in: Spiegel Online (http://www.spiegel.de/politik/ausland/rumaenien-hetz-kampagne-gegen-ungarische-minderheit-a-1167121.html; aufgerufen am: 03.02.2018).
- Vizi, Balázs (2005): The Unintended Legal Backlash of Enlargement? – The Inclusion of the Rights of Minorities in the EU Constitution, Regio - Minorities, Politics, Society, Nr. 8, S. 87-108.
- Vizi, Balázs (2014): Does European Integration Support the Minority Quest for Autonomy? Minority Claims for Self-Government and Devolution Processes in Europe, in: Kántor, Zoltán (Hrsg.), Autonomies in Europe – Solutions and Challenges, Budapest: NPKI-L'Harmattan, S. 25-35.
- Vlad, Monica (2008): Minderheiten in Rumänien – Recht und Wirklichkeit, International and Comparative Law Review, Bd. 8, Nr. 20-21, S. 55-60.
- Voiculescu, Loredana (2015): Guvernul scoate Biserica din Codul Fiscal. Lista noilor scutiri de taxe pentru culte (http://www.gandul.info/financiar/guvernul-scoate-biserica-din-codul-fiscal-lista-noilor-scutiri-de-taxe-pentru-culte-14723671; aufgerufen am: 13.03.2016).
- VOXeurop (2013): „Der Weg zum Szeklerland ist blau und gold geworden" (http://www.voxeurop.eu/de/content/news-brief/4275081-der-weg-zum-szeklerland-ist-blau-und-gold-geworden; aufgerufen am: 18.12.2015).
- Wagner, Thomas, Deutschlandfunk (2014): Die Macht der orthodoxen Kirche in Rumänien (http://www.deutschlandfunk.de/staatsnah-und-gewinnorientiert-die-macht-der-orthodoxen.886.de.html?dram:article_id=302904; aufgerufen am: 15.02.2015).
- Washington Post (2016): Romanian president strips Hungarian priest of top award (https://www.washingtonpost.com/world/europe/romanian-president-strips-hungarian-priest-of-top-award/2016/03/03/b4b4b41a-e159-11e5-8c00-8aa03741dced_story.html; aufgerufen am: 09.03.2016).
- Waterbury, Myra A. (2017): National Minorities in an Era of Externalization – Kin-State Citizenship, European Integration, and Ethnic Hungarian Minority Politics, in: Problems of Post-Communism, Bd. 64, Nr. 5, S. 228-241.
- Welhengama, Gnanapala (2000): Minority Claims – From Autonomy to Secession. Burlington: Ashgate.
- Weller, Marc (2005): Enforced autonomy and self-governance – the post-Yugoslav experience, in: Weller, Marc u. Wolff, Stefan (Hrsg.), Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution, London: Routledge, S. 49-74.
- Weller, Marc u. Wolff, Stefan (2005a): Self-determination and autonomy – a conceptual introduction, in: Weller, Marc u. Wolff, Stefan (Hrsg.), Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution, London: Routledge, S. 1-25.
- Weller, Marc u. Wolff, Stefan (2005b): Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution, London: Routledge.
- Winter, Stefanie (2000): Quantitative vs. Qualitative Methoden, Universität Karlsruhe (http://imihome.imi.uni-karlsruhe.de/nquantitative_vs_qualitative_methoden_b.html; aufgerufen am: 09.02.2014).
- Woelk, Jens (2002): Minderheitenschutz durch territoriale Autonomie – "Reservate" oder nachhaltige Integrationsprozesse?, in: EZFF Jahrbuch des Föderalismus - Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, S. 117-137.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004280

- Yavetz, Zvi (1981): Autonomous arrangements in the Balkan States, in: Dinstein, Yoram (Hrsg.), Models of Autonomy, New Brunswick, New Jersey: Transaction Books, S. 85-96.
- Zentrales Wahlbüro Rumäniens (2014): Statistici Presedintele Romaniei (https://web.archive.org/web/20141104223217/http://www.bec2014.ro/wp-content/uploads/2014/11/ComunicatFinaleProvizorii.pdf; aufgerufen am: 09.10.2017).
- ziarulfaclia.ro (2012): Ponta: În cursul anului 2013 trebuie să ajungem la un acord privind o adevărată descentralizare (http://ziarulfaclia.ro/ponta-in-cursul-anului-2013-trebuie-sa-ajungem-la-un-acord-privind-o-adevarata-descentralizare/; aufgerufen am: 18.12.2015).
- Zsár, Virág (2010): Hungarian Neighbouring policy towards Romania from 1989, Paper written for the conference at the Corvinus University on 16-17th July 2010 (www.coldwar.hu/html/Virag.pdf; aufgerufen am: 16.10.2016).

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204281

Anhang

A.1 Anschreiben an Probanden

Dear …

I am a German PhD student at Andrássy University Budapest and working on a **dissertation project around minority protection and autonomy demands in Romania** (working title: "Fact or Fiction: The likeliness of creating a Hungarian Autonomous Region in Romania").

To capture additional insights and perspectives, I'm conducting **interviews with experts** in this field. In this context, wondered if you might be willing to do such an interview.

The interview would take around **60 min. and be done in English via Skype or phone** (when preferred). Of course, full confidentiality will be ensured and no names will be published. The questions would centre on the general status quo of minority protection in Romania, the role of the EU, the Hungarian foreign policy, the political parties and social environment in Romania.

I would be very glad about a positive feedback and I'm happy to answer any questions you may have.

Sincerely yours,

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004282

A.2 Briefing

Briefing: Background for study and interview

The title of the study is "Fact or Fiction: The likeliness of creating a Hungarian Autonomous Region in Romania" (working title). Its goal is to explore the actual feasibility of an autonomy solution. For this purpose, the essential conditions are scrutinized exhaustively, including a qualitative study amongst a sample of XX experts (n=XX). Employing the analytical perspective of Multilevel Governance the study argues that different actors influence these conditions: Beside the general legal, social and political situation in Romania, these are the policies of the major Romanian parties, the Hungarian minority parties, the Hungarian foreign policy and the European Union. The results will be evaluated in the light of success factors set by established autonomy concepts from Benedikter (2012), Ghai (2000) und Lapidoth (1997).

The findings of the study can be widely used, as for instance by political institutions, authorities or governmental bodies, NGOs or political parties as a basis of activities and initiatives around the protection of minorities. Nevertheless, the results can also provide a starting point for further and more generalizable research in this area.

According to the research target, the interview questions concern the following areas: domestic political discussion, inter-ethnic relationship, legal protection of minorities in Romania and the role of Hungarian foreign policy, EU and minority parties. The more detailed the answers, the more material can be collected by the study. The interview should solely capture your insight and perspective regarding the subject. It's not a knowledge test, so there are no right or wrong answers. Neither should your personal attitudes be suppressed in any way.

Important: Since the answers are completely open but the analysis requires a certain structure, specific themes or replies may repeat. To limit the interview time, please try to

- focus your answers first and foremost on the question asked and
- structure your answers/arguments/viewpoints (e.g. "firstly… secondly…") and
- give examples, if possible.

You don't need to explain common events in detail (e.g. the 'Szeklerland flag discussion' or the 'Tirgu Mures/Marosvásárhely clashes'). If a topic is unclear, I will ask. Please don't take it as impolite, if I interrupt you when I feel the answers is getting "off track". If an important topic hasn't been addressed, please take a short note and add it at the end of the interview.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.284283

The conversation will be recorded electronically, transcribed and (anonymized) incorporated into the general analysis. Confidentiality will be ensured, names will not be published.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004284

A.3 Interviewfragen

Version 1 (Pilotstudie)

Section 1: Discussion & relationship

Introduction: Despite some progress since the revolution, the relationship between the Hungarian minority and Romanian majority is repeatedly characterized by mistrust and discord.

1. How do you assess the **current relationship** between the minority and majority in general?

2. What do you think are currently the **most important factors that influence** the relationship between the majority and minority, and why?
   Contingency question and prompts: To what extent does ... a role?
   - Romanian State tradition?
   - Self-understanding of the minority?
   - Parties (majority and minority)?
   - Media?
   - Education?

3. What role does the **autonomy discussion** play?

4. How do you rate the **attitudes in the Romanian society** concerning the treatment of the Hungarian minority and its autonomy demands in particular?

Section 2: Legal status quo

Introduction: The current legal regulation of minority protection essentially determines any discussion around the situation of minorities in Romania.

1. Do you consider the **current protection of minorities** in Romania as sufficient? Please explain your viewpoint.

2. Do you see a discrepancy between the **formal design and actual practice** of minority protection in Romania? If so, in what way?

3. How do you see the Romanian Constitutional claim of an **'unitary and indivisible National State'** in the light of the reality of life in Romania and the demand for autonomy?

4. Do you see significant **shortcomings in the protection of minorities**, in particular regarding the situation of the Hungarian minority? If so, what do you think are the biggest and why?
   Contingency question and prompts: What do you think of the following areas?
   - Minority Status Law
   - Religious Freedom
   - Freedom of Expression
   - Education

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204285

- Language (Education / authorities / courts / Local level)
- Institutional arrangements, for example, at regional level
- Restitution
- Financial aspects (economic resources, investment, resource allocation, monitoring and promotion)
- Use of ethnic symbols
- Intercultural Dialogue

5. How do you rate the current **regionalization / decentralization** project regarding the matter of minority protection?
   Contingency question and prompts: In this respect…
   - Does the project play a role for the autonomy demands? If so, how?
   - Will the reforms change the ethnic majorities in the region? [Gerrymandering]

Section 3: Role of Europe

Introduction: The protection of minorities in Romania has changed through the Europeanization of Romania [that is the country's accession to the EU, the adoption of European law and the influence of European institutions such as Council of Europe and EU].

1. What role does the Europeanization play for the Romanian minority protection in general?
   Contingency question and prompts:
   - What questions and challenges did Europeanization ask of Romanian politics?

2. How do you rate the **effect of the European minority protection standards** with regard to the interests of the Hungarian minority?

3. How do you assess the **role of the EU minority policy** regarding improving the situation of the Hungarian minority in Romania, especially in terms of their demands for autonomy?

4. To what extent you agree with the statement that in spite of the European integration of Romania the **relationship between minority and majority** has not improved fundamentally?
   Contingency question and prompts: If yes, what are the reasons?
   - Quality / scope of standards?
   - Policy approach of the EU?
   - Implementation of EU policies / standards in Romania?
   - Role of political actors?

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004286

Section 4: Role of Hungarian Foreign Policy

Introduction: The Hungarians in neighbouring countries have always been a focus of Hungarian foreign policy, with particular emphasis on those living in Romania.

1. What role does the current **foreign policy of Hungary** play for the Hungarian minority?

2. What do you think are the **most important activities of the Hungarian foreign policy** addressing the Hungarian minority and how do these look like?
   Contingency question and prompts:
   - Bilateral level?
   - Financially?
   - EU level?
   - Education / culture?
   - aimed at the Hungarian minority parties?
   - In the field of autonomy demand?

Section 5: Role of the hungarian minority parties

Introduction: The Hungarian minority parties in Romania are trying to work towards improving the situation of the minority through political participation and various activities.

1. What **role do the Hungarian minority parties** play for the situation of the Hungarian minority, particularly with regard to the autonomy issue?

2. Do you see **significant shortcomings in the approach of minority parties** with regard to the objective of improving the protection of minorities or an autonomous region in particular? If so, what do you think are the biggest and why?
   Contingency question and prompts:
   - Work in Parliament / participation in government
   - Local level
   - EU level
   - Within the minority
   - Interaction / collaboration of minority parties [division / competition]
   - Strategy & Communication

Section 6: In general

1. Overall, for **how likely do you consider positive changes**, firstly, in the field of minority protection and, secondly, regarding the establishment of an autonomy for the Hungarian minority?
   Keyword:
   - What would be the most important factors influencing these areas, and why?

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.04.287

Version 2

Section 1: Discussion & relationship

Introduction: Despite some progress since the Romanian revolution, the relationship between the Hungarian minority and Romanian majority is characterized by mistrust and disagreement.

5. How do you assess the **current relationship** between the minority and majority in general? Please explain your view in a couple of sentences.

6. What do you think are **currently the most important factors that influence** the relationship between the majority and minority – and why?
   Contingency question and prompts: To what extent does ... a role?
   - Romanian State tradition?
   - Self-understanding of the minority?
   - Parties (majority and minority)?
   - Media or Education?

7. What role does the **autonomy discussion** play?

Section 2: Legal status quo

Introduction: The current legal regulation of minority protection essentially determines any discussion around the situation of minorities in Romania.

6. Do you consider the **current minority protection** in Romania as sufficient? Please explain your viewpoint briefly.

7. Do you see a discrepancy between the **formal design and actual practice** of minority protection in Romania? If so, in what way?

8. How do you see the Romanian Constitutional claim of an **'unitary and indivisible National State'** in the light of the reality of life in Romania and the demand for autonomy?

9. Do you see significant **shortcomings in the protection of minorities**, in particular regarding the situation of the Hungarian minority? If so, please explain the biggest ones shortly.
   Contingency question and prompts: What do you think of the following areas?
   - Minority Status Law
   - Religious Freedom
   - Freedom of Expression
   - Education
   - Language (Education / authorities / courts / Local level)
   - Institutional arrangements, for example, at regional level
   - Restitution
   - Financial aspects (economic resources, investment, resource allocation, monitoring and promotion)
   - Use of ethnic symbols

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004288

- Intercultural Dialogue

10. How do you rate the current **regionalization / decentralization** project regarding the matter of minority protection?
    Contingency question and prompts: In this respect…
    - Does the project play a role for the autonomy demands? If so, how?
    - Will the reforms change the ethnic majorities in the region? [Gerrymandering]

Section 3: Role of Europe

Introduction: The protection of minorities in Romania has changed through the Europeanization of Romania [that is the country's accession to the EU, the adoption of European law and the influence of European institutions such as Council of Europe and EU].

5. What role does the Europeanization play for the Romanian minority protection in general?
    Contingency question and prompts:
    - What questions and challenges did Europeanization ask of Romanian politics?

6. How do you rate the **effect of the European minority protection standards** with regard to the interests of the Hungarian minority?

7. To what extent does **the current EU minority policy** play a role in improving the situation of the Hungarian minority in Romania, especially in terms of their demands for autonomy?

8. To what extent you agree with the statement that in spite of the European integration of Romania the **relationship between minority and majority** has not improved fundamentally?
    Contingency question and prompts: If yes, what are the reasons?
    - Quality / scope of standards?
    - Policy approach of the EU?
    - Implementation of EU policies / standards in Romania?
    - Role of political actors?

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204289

Section 4: Role of Hungarian Foreign Policy

Introduction: The Hungarians in neighbouring countries have always been a focus of the Hungarian foreign policy, with particular emphasis on those living in Romania.

3. What role does the current **foreign policy of Hungary** play for the Hungarian minority?

4. What do you think are the **most important activities of the Hungarian foreign policy** addressing the Hungarian minority and how do these look like? Please list and explain them very briefly.
   Contingency question and prompts:
   - Bilateral level?
   - Financially?
   - EU level?
   - Education / culture?
   - aimed at the Hungarian minority parties?
   - In the field of autonomy demand?

Section 5: Role of the hungarian minority parties

Introduction: The Hungarian minority parties in Romania are trying to work towards improving the situation of the minority through political participation and various activities.

3. What **role do the Hungarian minority parties** currently play for the situation of the Hungarian minority, particularly with regard to the autonomy issue?

4. Are there areas where the **minority parties could improve** regarding their aim for minority protection and an autonomous region in particular? If yes, what do you think are the biggest areas where improvement is possible and why?
   Contingency question and prompts:
   - Work in Parliament / participation in government
   - Within the minority
   - Collaboration of minority parties [division / competition]
   - General strategy, communication, contentwise
   - Local level
   - EU level

Section 6: In general

2. Overall, for **how likely do you consider positive changes**, firstly, in the field of minority protection and, secondly, regarding the establishment of an autonomy region?
   Keyword:
   - What would be the most important factors influencing these areas, and why?

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004290

A.4 Transkriptionsverweise

Die Antworten in den Transkripten wurden mit folgendem Referenzschema versehen:

Nummer des Interviews + Nummer der Frageblock + Nummer der Frage ggfs.

Vertiefungsfrage laufend nummeriert

Beispiel:

8-1.2.V2 You just mentioned events involving a party that tried to approach the Hungarian side. Could you explain that in more detail?

= *Interview 8 + Frageblock 1 + Frage 2 + Vertiefungsfrage 2*

A.5 Übersicht der Probanden und transkribierten Interviews

Nr.	Datum	Beruf	Ethnie
1	07.08.2016	Wissenschaftler	rumänisch
2	26.10.2016	Wissenschaftler	ung. Minderheit
3	01.11.2016	Unternehmer & Kulturschaffender	ung. Minderheit
4	25.11.2016	NGO-Vertreter, Politiker (RMDSZ)	ung. Minderheit
5	02.12.2016	politischer Aktivist (Szekler Nationalrat)	ung. Minderheit
6	28.04.2017	Wissenschaftler	ungarisch
7	23.05.2017	Wissenschaftler	ung. Minderheit
8	21.06.2017	Wissenschaftler	ung. Minderheit
9	21.06.2017	Wissenschaftler	ung. Minderheit
10	22.08.2017	Wissenschaftler	ung. Minderheit
11	16.09.2017	Wissenschaftler	rumänisch

Hinweise: Die Beantwortung der Interviewfragen erfolgte im Falle von Nr. 11 schriftlich, d.h. die Angaben entsprechen keinem wortgetreuen Transkript; Interviews 1 bis 2 (Pilotstudie), Interviews 3 bis 11 (Hauptstudie)

A.6 Transkripte

Schema der Darstellung der Daten von Interviews und Probanden:

Nummer des Interviews

Datum des Interviews + Beruf + Ethnie

Beispiel:

Transkript von Interview Nr.8
21.06.2017 – Wissenschaftler | ung. Minderheit | Rumänien

Legende:

[…] = Aussparung

… = Pause

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204291

Transkript von Interview Nr.1
07.08.2016 – Wissenschaftler | rumänisch

1-1.1. How do you assess the current relationship between the minority and majority in general?

If I would have to try to characterize the situation as it is now in like a short phrase […] I would say that the current situation is that of a parable; because we have a saying in Romania called the 'dialogue of the deafs' meaning: the two sides speak to each other but they don't listen to each other. This is probably a consequence of some 'myth' or 'misunderstandings' on both sides.

I can give you an example on this. I would say that the situation is now: Both sides have the feeling that they are on the right side. I mean, they have a reason on their side and the other side is not listening and does not try to make any effort to understand their position. It's kind of a frustration on both sides. On the one hand the Romanian majority says "Look, Romania is a model of minority protection in Europe". This kind of message you'll hear all the time from Romanian politicians and it is a widespread belief that this is true and that Romania is a model of minority protection in Europe. Romanians are pointing out the very rich legal framework of the country dealing with minority rights. This is true: Romania has countless legal provisions dealing with minority protection. This position, however, doesn't acknowledge the fact that many, if not most of these provisions, either are not implemented or the implementation is very deficient. Here comes the other side into the picture with the minority position saying "Look, in fact our situation is not really good with this legal jungle". So you're looking at the same legal framework but depending from which perspective you look at it, you're seeing it differently. From the Romanian perspective, it's a rich legal framework that offers the highest standards of protection. From the Hungarian minority perspective, it's kind of a legal jungle. Somebody made a calculation and apparently there are around 200 different legal provisions in Romanian law that deal with minority protection. However, Romania has no framework law dealing with minority rights, so all this provision are spread in all kinds of laws. This of course creates also confusion. Some of the civil servants that are supposed to implement these laws might not even be aware of some of the provisions although they should be. Or some can use this excuse of not being aware to not implement them. So from the minority perspective this is a kind of legal jungle which creates confusion, first of all, and which is not applied. Even if the law exists there on paper, in many cases they point out the fact, that this legal provision do not help minorities in general – not only Hungarians but of course they are mostly concerned with the situation of this minority – because the implementation is either very weak or it's simply missing.

On the one hand you have the Romanians arguing "We are a model minority protection and what the heck are Hungarians still claiming? They have everything, they have all the rights. There's hardly any country in Europe with such a developed protection of minorities as Romania has!". Also pointing out the fact that Romania has this system of minority representation in parliament – this does not really affect Hungarians because they are strong enough politically to win seats outside this special mechanism. But again this is the kind of some […] everybody knows about the fact that there are minorities. Each minority has a seat in parliament and that this is not something common in the rest of Europe. So this is the Romanian point of view and then the ethnic Hungarian minority's point of view is that "Look this is a kind of window dressing mechanism. You can have hundreds of laws if they are not really implemented. This in fact is not helping the minority view. On the contrary, on the long term, basically this means that the situation of the minority will be less and less favourable and it's been a kind of quiet assimilation… actually the assimilation is kind of an approach of

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004292

the state. Therefore, the Hungarians or ethnic Hungarian political elites argue that the only way to save the Hungarian minority from this slow process of assimilation is through true autonomy – in terms of non-territorial cultural autonomy but also in terms of a territorial when it comes to Szeklerland, the area of Transylvania where a Hungarian speaking population is in majority.
This is the situation of this moment. This kind of two opposing views and from both sides they are the same elements to support their opinion and both sides somehow ignore at least or do not manage to advertise to know the opinion of the other. I would say that it is a kind of frozen mistrust. I mean, it's not the level of course of the 90s, but we as Romanians feel that Hungarians basically now again are speaking the same way: You give them one finger and they take your whole hand. On the other hand Hungarians are feeling that in fact the state, basically the Romanian majority, does not listen to their concerns. And as a matter of fact, the current arrangement is not effective in supporting the preservation of the minority identity in the long-term, at least.

1-1.2. What do you think are currently the most important factors that influence the relationship between the majority and the minority and why? For example political factors or areas like the self-understanding of the minority, the parties of the majority or in the media, education, the Romanian state tradition and so on and so forth…
All these factors are coming into play of course. You have the political factors, you have socio-economic factors and cultural factors. When it comes to political factors, there is the departure point. You mentioned already the fact that Romania is according to the constitution a unitary nation-state, it's written in the constitution, something the Hungarian political elite does not accept. So from the beginning the politicians of the Hungarians asked, that the term 'nation-state' should be basically taken out of the constitution. So this is the kind of basic principle of disagreement, you know, from the beginning, when democracy returned after 90. Then of course you have the parties as well on both sides of this kind of ethno-politics because the Romanian parties or mainstream parties… I would not call them Romanian parties because they might also have minority representatives within these parties… but some of the mainstream parties, some of them were in coalition governments with the Hungarians, say UDMR or DG… you know what I mean even if I use the Romanian acronym […] So they were in coalitions and in fact, the progress made in terms of minority protection in Romania were mostly the periods were the UDMR was either in coalition with a Romanian party in power or supported the governments through this kind of protocols of cooperation in the parliament. So both left wing and right wing mainstream parties were in coalition with the Hungarian parties. But that period when they were in coalition because they depended on the support of the ethnic Hungarian politicians they had the more to say 'open approach' towards this topic of minority rights. But the same part is, when they were in opposition, for example, they became again quite to say 'aggressive' when one came with like Hungarian claims for more rights or for autonomy.
I would argue that in all these years the mainstream parties in Romania had this kind of very, I would say, 'opportunistic' approach when it comes to minority policies: They were open when they had to cooperate with the ethnic Hungarians and then they returned to a kind of more obstructionist… an attitude, when they were in opposition and probably even criticize the government at that time, which was collaborating with the ethnic Hungarian party… the same is true maybe for the Hungarian UDMR because they are perceived as being somehow kind of very opportunistic and interested in staying in power. This is why they became also under harsh criticism from within the community. Probably you know that nowadays they're two smaller parties representing the Hungarian minority, so UDMR came under heavy

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204293

criticism from this let's say more radical – if you want to call this this way – smaller parties. They were accused of betraying the interests of the community, becoming known part of the establishment there in Bucharest and were forgetting in fact the main call of the Hungarian minority to obtain autonomy.

Because UDMR had a different kind of approach in the 90s. In 2000 they lived somehow in the background, they didn't insist anymore in unleashing autonomy, although this was never somehow really left out completely. It was there in the political program of the party, but they were not putting out autonomy in the forefront of the political discourse… and through small steps, you know, so they started to insist in things that were possible to obtain. They did in fact as this developments in terms of languages for example in the 90s and 2000s happened only because of the pressure, of course UDMR pressure, and then also external pressure. Probably we'll talk about this in a minute in the next section when we also speak about external factors.

So you have this political factors and you have a social economic factors as well. Because obviously that the autonomy discourse has also a very strong social economic 'element'. An argument is that Szeklerland for example is poor because all the money is going to Bucharest and the governments in Bucharest don't care about Szeklerland. Of course all kinds of theories are floating around. Some among the ethnic Hungarians argue that in fact it is a deliberate policy in Bucharest to keep the Harghita-Covasna area underdeveloped, to not give money from the central budget to this local administration. Therefore the argument goes like this that "Ok, if we have autonomy, then finally it would be also possible for us to whatever socio-economic development. So we are not poor because of us or because of other geographical factors, we are poor because of Bucharest."

Then there are contradictors of course. I mean the many aspects regarding cultural factors were solved in time. They were very important or very, let's say, debated in the 90s. I mean when discussing even controversial the idea of having bilingual plates… street names, bilingual city or municipality names… this was a big issue in the 90s... or the issue of the separation of schools which triggered basically the violence in the 1990s in Tirgu Mures. So these were perceived like life and death issues. But nowadays they are just simply facts and nobody's really like… of course there are sometimes still people crying out about the fact that the law is not respected, there are maybe no bilingual signs in a public institution or wherever they are supposed to be. But they're like minor things. These issues regarding language rights in the public sphere, they are somehow solved.

Of course there are still cultural issues that are still salient, unsolved. It's mostly linked with symbolic aspects. Nowadays probably one of the most controversial issue is the Szeklerland flag… you have probably heard about all this controversy. There are countless, I think, cases at the courts to ban this Szeklerland flags from being displayed on public institutions in Szeklerland and so on and so forth. So some of the cultural factors were somehow solved more or less. Education is separated again now since 2001 and the new law on education – one of the main, let's say, claims of the Hungarian minority in terms of education – was accepted finally. So basically I can study in Hungarian, it is possible for you studying in Hungarian from kindergarten till the end of the high school and for certain specialization even at university. The new law introduced a change of the previous system where certain subjects like geography or history was tought compulsory in Romanian – nowadays it is also studied in Hungarian. So basically you really have now a kind of monolingual education in Hungarian if you want you can study from kindergarten till the end. So again, not to say that everything is perfect in terms of education but this was a very important and controversial issue in the 90 which is not anymore nowadays.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004294

As I said still there are important disputes regarding highly symbolical things like the flag, for example, which is now… there's a combination in the end: You have all kinds of factors some of them that were very important in the 90s are less important now. And some of them are really symbolic but have a strong impact on the public perception. This issue of the flag, for example, in the end it's such a silly thing. From the Romanian authorities point of view I would say and also from the other side I know of I think the Hungarian political elite. In my view there should be absolutely no impediment to display the flag everywhere and the fact that Romanian authorities try to forbid this does not help in solving this problem. As a matter of fact it's creating this kind of circle around it, it becomes more and more an issue, something that should not be infinite becomes more an issue. It's ridiculous… it's kind of… problems that are somehow minor in my view that become very important because of the way that they are handled, that they are somehow blown out of proportions and then they become salient. Of course in the context, because everything is connected, these social economical grievances, there's now this perception that it's going on.
As a matter of fact at political level nothing changed in terms of no relations between political elites. The Romanian politically it's still quite, I'd say 'unfriendly', I don't know how to call it, towards the Hungarian minority. I mean it's on both sides a kind of opportunistic approach. There's not really a trust. More than 20 years have passed since the country returned to democracy but when you look at the relations between the political elites it's the same kind of thing: 'If I need you okay we can cooperate and when I will not need you, then we turn basically to this – if not nationalist at least "not minority friendly" or lacking any empathy – kind of discourse.'

1-1.3. How do you rate the attitudes in the Romanian society concerning the treatment of the Hungarian minority and its autonomy demands in particular?
There are this kind of public polls… I think there was this kind of EthnoBarometer published by… I think there are some NGOs, I don't remember now the names… But they're published periodically in Romania and you can see clearly the kind of gap between the political discourse and the way the society, the common people, let's say see the relation to Hungarians. Because the political discourse… I mean most of these problems of this controversy are created at political level and there the situation sometimes is much worse in terms of attention then in, let's say, the level of the common people. So from this point of view the politicians create a lot of… I mean all of this or most of the problems related to this… they use ethno-politics to gain votes. This was visible in many instances for example when there was this big debate about the Tirgu Mures Medical University. There was this idea of creating… I mean it's already… the teaching there is also done in Hungarian but the Hungarian teachers or the Hungarian academic staff there asked to have also the practical teaching in Hungarian, the lab classmates. So this was rejected by the leadership of the university. It was supposed to adopt a new charter of the university after the new university law entered into force, and the university leadership rejected the claims of the Hungarian academic staff. So it was a whole mess and became a political issue. Because according to the education law they should have been accepted, cause this university is listed in the law as one of the multilingual, multicultural universities. Anyways, so all this means, immediately politicians on both Romanian and Hungarian side hijacked this debate – which was a kind of technical issue – and politicized it. And it became one of the main topics of the political fight then and as a matter of fact, the government that time was toppled. It lost the vote of confidence in parliament. One of the reasons listed there in the vote of confidence was also the problem of the Hungarian faculty at the University of Medicine Tirgu Mures. So this is just one example and then, of course, the Szekler flag thing, which is in my view stupid. It simply

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204295

creates trouble where there should be absolutely no problem at all. At the political level this is very easily… and then of course there is this Romanian political elite… but you also have the ethnic Hungarian political elite or some of this more radical elements were also playing this ethno-politics, to attack first of all UDMR but then also to attack in general the mainstream political establishment and point out that in fact Romanians is oppressing the Hungarian minority. So at political level it is clear the inter-ethnical relations are used as a kind of tool… to mobilize the community and, in the end, to gain votes. This is also most visible when the elections are coming. You'll see a kind of peek in this kind ethno-politics when the elections are coming.

This is reflected of course in the media, because the media are playing along this game. The media is basically the tool that the politicians are using to play this game. So you have this very polarized kind of discourse in the media with the world with some media obviously more, let's say, nationalist than others and in some you would definitely not be surprised to find such kind of no comments, commentary or ads. But in others sometimes you do not expect that and then you still have also this nationalist view and so on and so forth.

But then again the situation is not comparable how it was in the 90s when it was basically a catastrophe. It's also that the media somehow learn or some of the journalists learn that things are much more complex than the politicians are presenting. Some of the media in fact have a good kind of approach and try to point out arguments from both sides. I like to think that that conflicts are mostly kind of generated by politicians.

But then you have the problem with the media – I wanted to say a few words about it – is that you have this kind of two parallel universes. You have the Hungarian language media and then the Romanian language media. There is very little interaction with between the two. This also creates a different kind of socialization environment for the two communities. So the Romanians, of course, have no clue what is going on, what are the debates and arguments presented in the Hungarian language media. They are basically listening or reading only Romanian media especially when elections are coming. It's easy to be hijacked by these ethnic entrepreneurs and of course this creates a kind of bias.

On the other hand also the Hungarians have a lot of internal debates within the community in the media but this doesn't reach at all the Romanians. I think probably when it comes, for example, to the topic of autonomy. This is a clear example, because it is like completely two different universes. One thing when you speak about autonomy and when you read about it in Romania media is one thing. I don't speak Hungarian, so of course it is also for me difficult to understand what's going on there. But I have Hungarian friends and I you ask them, it is a completely different discourse the way that autonomy is discussed there in the Hungarian media. Not to say that the Hungarian, say “common people”, understand more about autonomy – probably we will discuss this more in detail later, I will want to come back with this argument later. It’s like again two different things. People or the newspapers, Romanian language and Hungarian language newspapers, are using certain terminology, they say “autonomy” but they mean completely different things. This is again the same thing with the politicians. Romanian politicians speak about autonomy rejecting it. They have something in mind and the Hungarian politicians say a different thing. How can you expect that these people will manage to understand each other when they speak about the same thing having in mind different things? So you don't have to solve this… this was the media part.

We had the politicians, we had the media and then the common people. Again these EthnoBarometers clearly show that in fact Romanians who have the most negative view towards Hungarians are mostly those probably never met a Hungarian in their life or maybe they have seen Hungarians on TV. The reports about the Hungarian minority is more negative in the east and southern part of Romania, not in Transylvania, so the areas of

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004296

Romania where Hungarians are very few. Hungarians or Romanians living in Transylvania for example have a more much more nuanced opinion. Maybe not the Romanians living in the Szeklerland, because the situation is different. They are a minority there and they feel discriminated, so this is a different kind of attitude. But maybe Hungarians living in other parts of Transylvania would have much more balanced and even positive attitudes or opinions towards the neighbours. Because they did live side-by-side many of them maybe even speak a bit of Hungarian. So this situation is completely different. You have an everyday contact with the Hungarians or when you only read about Hungarians or you see politicians speaking about all these Hungarians in TV.

1-2.1. Do you consider the current protection of minorities in Romania as sufficient? Please explain your viewpoint.

Romania has a lot of laws, a lot of regulations on minorities. If you look only on the laws on paper, you would say “Yeah, that's fine, it’s ok”. But in my view it’s not efficient. First of all, because Romania despite having a lots of laws does not implement them sufficiently or in some cases the implementation is very weak or deficient; and secondly, because even now Romania does not have a framework law dealing with minority rights. There were several attempts to pass such a law but because of the lack of political will this never happened. I would argue – if you want to cut it short – the answer is “No it's not sufficient.” Not because there are no sufficient laws numerically, there are enough laws. What is not sufficient is the implementation.

1-2.2. Do you see a discrepancy between the formal design and the actual practice of minority protection and Romania and if so in what way?

Obviously, there's a gap between the law books and the law in practice. This is clear. This is the main problem, because it creates this kind of frustration on both sides. Romanians think that everything is wonderful and Hungarians point out the fact “Wait a minute. In theory we have the right but in practice maybe we cannot really exercise them!” So this is the main problem. Then, of course, the main topic the issue of autonomy. But is this would require basically a constitutional reform and to give up this Romanian constitutional tradition of highly centralized kind of nation state. I think there is a window of opportunity because at the level of Romanian political elites I think there's an understanding nowadays that it's better to accept this kind of decentralization. There was even a discussion about regionalization. However, the Romanian political elite rejects the idea of creating a kind of asymmetric region in which Szeklerland will be autonomous unit and with specific competences. For them this basically means a kind of step to separatism. I mean it depends on how the Hungarian political it's is able to frame this because if they would be somehow wise, I would say to try to push this idea but ok Szeklerland…

1-2.3. How do you see the Romanian constitutional claim of a unitary, indivisible national state and the light of the reality of life and Romania and the demand for autonomy?

This is a kind of creation myth of the state, something that comes from the 19th, 20th century kind of nationalism. In my view I think it's time to look forward and to get rid of his kind of anchoring your constitutional structure of the state in some concepts of the last century. This is my view, of course. But then try to convince a politician that this is the right thing to do and they will tell you this is not going to happen… Even if I support such an idea I will lose my seat in the next elections. The nation of the Romanian population still has this strong connection with this myth of the nation state, that Romania is the state of Romanians

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004297

although “Ok there are minorities around but in fact…”. There is this confusion between whether this is a civic state or a nation state. that is it still very clear, very present. Probably as long as this kind of conceptual confusion is not going to be somehow clarified, then I'm afraid that it will be hardly possible to have a kind of agreement within the political elites to change this formula.

1-2.4. Do you see significant shortcomings and the protection of minorities in particular regarding the situation of the Hungarian in minority and if son what do you think of the biggest and why? For example you’ve mentioned before the minority status law. Are there other areas as well?

The fact that there is no framework law is more kind of a methodological problem, because you have all this legal provisions spread all over. It's confusing. If you would have a framework law for everybody it will be clear “These are the rights, the state has to do this, you as a civil servant have to implement this and that. Nowadays with all this different norms, norms of implementations and decrees so on and so forth, this creates confusion and then of course this kind of administrative battles that end up in court. Because the law is not clear enough. Although there are many laws that might be enough.

For example, there are cases in court in the last years of civil servants that, when a competition is open for hiring a civil servant. In areas where the Hungarians are over 20 percent the knowledge of Hungarian language should also be one of the criteria. When this condition was put there in the competition requirements then maybe a Romanian candidate, who lost the competition, challenged this at the court and then they went up all to the Supreme Court. The court said, for example, regarding the secretary of the municipality “The law says that only persons were in charge with the public relation things need to have to speak the minority language. The secretary of the municipality is not such a person.” This is a very weird interpretation because obviously the secretary of the municipality has contact with the public and is not locked in the office and will only speak in Romanian.

This might be the kind of problem: The fact that the existing legal framework is big, confusing and not clear; and then, when you end up in the court, the court might basically take a decision that is not minority friendly, based on this unclear legislation. From this point of view a framework law would be more useful. So this is one point, the framework law – this regards all minorities not only Hungarians – and then for Hungarians, of course, the more salient issue is the fact that autonomy is the only way to ensure the preservation of the Hungarian identity in Romania. If I try to point out the shortcomings of the Romanian legal system, it is the deficient implementation. This is my point.

1-2.4.V What do you think for example about the area of restitution, financial aspects or the use of ethnic symbols.

Ethnic symbols… This is I think it's an artificial problem that it is basically blown out of proportion because of the very rigid interpretation of the existing law by the Romanian authorities. Then the restitution again this is a more general argument because this regards not only the Hungarian but affects the Hungarian minority. It is not only about the Hungarian minority there are many other groups within society which are affected by this slow process of restitution. For example the Hungarian churches of course are part of this process of restitution and they're still waiting for some of the properties to be returned but they're not only one. For example the greek-catholics, they are Romanian churches but they are untied with Rome and many of the churches of this group were confiscated during communism. They also fight to get them back, so this is not something that is strictly connected only to minority rights. Of course minorities enter there and especially because of the problems of

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004298

the historical Hungarian churches. Romania has a long list of cases at the European Court of Human Rights exactly on this topic of restitution. This is a problem indeed in that minorities are part of it in an indirect kind of way.

1-2.5. How do you rate the current regionalization or decentralization project regarding the matter of minority protection?

There's no agreement on this regionalization process. There's a momentum because it seemed that at the political level in Bucharest the fact is somehow understood and accepted that this highly centralized system is inefficient. This county system, these are too small in order to be competitive, so they should create bigger administrative units. The question of course – and this is the main point of disagreement – is how to design this new regions. There are clashing opinions on this. If you look at the proposals of the mainstream parties or also from some think tanks or NGOs… these proposals… Szeklerland is always part of a larger region. And in this larger region the Hungarian population is usually below 50 percent. Basically they would lose their majority know in such a region. Of course for the Hungarian minority or for the Hungarian political elite, the general Hungarians, this is not acceptable. In their view this would mean basically a kind of hidden gerrymandering, disguised in this process of regionalization. The main argument that these mainstream proposals put forward is, that it makes sense to include Szeklerland into a larger region for socio-economic indicators." All these proposals are mostly focusing on socio-economic indicators like population infrastructure, the financial resources, airport locations, whatever… so they have all kinds of arguments creating such a region but they simply completely ignore the culture, the distinctiveness, the cultural indicators. Meanwhile also the Hungarian political elite put forward proposals and in all the proposal coming from the Hungarian political elite Szeklerland or the different versions of Szeklerland… because again there is a debate within the Hungarian community on how to design Szeklerland: Do you simply take the three counties we Covasna, Harghita und Mures together? Or you carve it somehow to leave out some Romanian majority areas? Or you take the historical Szeklerland, the seats of the Szék, the historical chairs? So again how do you design this Szeklerland, this potential autonomous region, is not very clear. There's no agreement, not even within the Hungarian minority.

But anyway, so in all these proposals coming from the Hungarians the principle is that Szeklerland – doesn't matter which shape of it – should be one of these regions… not part of the larger region but one of the regions. They focus mostly, of course, on this specific cultural identity of the region and tend to ignore or give less importance to the socio-economic indicators. This is like the fraction, the point of divide. How to design this and how to find the balance between all these indicators, taking into consideration socio-economic and cultural indicators at the same time. The process somehow stuck. There was a lot of debate a couple of years ago but then because of these strong disagreements there was no way to find a compromise between the several basic proposals which also clashed among themselves. And maybe a few proposals coming also from Hungarians, which clashed with all the other proposals. So basically, it was a complete mess.

Then the social political and economic situation in Romania was getting bad because of the crisis and there were a lot of instabilities, so this was not anymore like the main concern. So it was put onto the shelves, it stays there somewhere. Of course, this year is the election, so there's no way that something like this could be done in an electoral year. My expectation is that after the new parliament will start working next year then this will come up again. I'm not really sure how this really strong disagreement in terms of designing would be solved.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204299

1-3.1. What role does the Europeanization play for the Romanian minority protection in general?

It's clear that it played a quite significant role especially in the 90s and 2000 in the pre-accession context while this was conditionality was very strong in the case of Romania, much stronger probably than in other ex-communist countries. I would say that it was this kind of combined forces of external pressure in the 90s and internal, let's say pressure, from the Hungarian political elites, that worked in the end this is developments out. Together somehow they managed to shape the Romanian policies and legislation on minority rights. Because if you look at the historical overview I would argue that you can really somehow distinguish between three main periods. The first one is of course from the moment the Communist collapse 1999 until 1996. The second period is from 1997 to 2007. 1996 is the moment because it was the first time that through free elections opposition parties came to power and for the first time with the Hungarian UDMR – at the time was only one – became part of the coalition. For the first time in 1996 Hungarians were part of the decision-making process, so this is why I say that the first period stops in 1996. The second period starts in 1997 with this kind of coalition government. I would argue that the second period lasts until 2007, so 1997 to 2007, when Romania joined the EU. The third period is the post-accession period. My argument is that there's a clear influence of the Europeanization process especially in the second one.

In the first one 1990-1996 Romania was ruled basically by ex-communists-nationalists and the political discourse was very aggressive anti-Hungarian. At the same time they tried to paint themselves outside, for the external consumption to the international community as kind of… like respecting human rights, the rule of law, minority rights as well. So they made some small concessions but with one step forward, two steps back. The constitution was adopted in that period, for example. Then some really restrictive laws on public administration and education were adopted in that period; but at the same time Romania adopted this system of reserved seats, let's say so, for minorities. So you see: On one hand you have this restrictive legislation, on the other hand you have this kind of openness towards political participation of minorities. Of course this was a window dressing mechanisms. To be honest, I'm quite critical of this system that exists now. This is another discourse anyway. I would argue that in the 1990-1996 period the politically elite at that time was hard-core ex-communist-nationalist and while they wanted to paint themselves as being a kind of reformers, in fact they perpetuated this kind of anti-minority especially anti-Hungarian discourse.

This changed 1997 with this new coalition. It was, as I pointed out already, a kind of pragmatic move from the opposition parties. They needed the Hungarian party to form the coalition. They joined the coalition and then together it was not easy… There was a lot of disagreement within the coalition and fights on minority issues but in the end they adopted, for example, new regulations. They changed the laws on administration and education already in 97 and then in 2000 Romania was the first country which adopted an overall anti-discrimination legislation. Then in the election 2001 again the ex-communists came to power but this time they somehow changed their approach towards the Hungarians. They didn't take them into a coalition but they signed a kind of agreement with protocols of cooperation in parliament. And as a matter of fact quite important concessions to Hungarians were made in the 2000s. This was always absolutely linked with the fact that Romania was basically speeding up the process of accession, with these periodical annual reports on the progress of Romania towards accession. All these things were connected: Hungarians being partners – not into coalitions but partners in the decision-making process more or less in parliament –

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004300

and then the European Union assessing the conditionality. Altogether it worked well in the sense that it changed in a positive way the legislation and policies.
Then you have 2007, Romania joined the EU. What you could see then is unfortunately that there's no leverage anymore. Once you are in the club, it cannot tell you anymore “you have to do this and that”. This is not only the case with Romania but also with other new member states. Some would say that if not a kind of stagnation. Some scholars or NGOs activists or maybe minority politicians will you would argue that it's a kind of backsliding on certain issues. You might find that situation went a bit down or backwards compared to before the accession. Because the EU… does not want to enter in this minefield of minority protection.

1-3.2. How do you rate the effect of the European minority protection standards with regard to the interests of the Hungarian minority?
It is clear that the European Union has little leverage to influence member states once the country joins the EU. It’s a pity, not only because of this discourse on double standards – having some EU member states with a terrible record in terms of minority protection, like Greece or France, telling basically, as somebody said, minority protection being basically a product only for the export not for the import, the internal consumption.
Hungarians in Romania are among the minorities in Europe that are trying to push the European Union towards some kind of a more proactive approach in this field. You probably heard about the European Citizens Initiative... This is a new instrument that the European Union – well not new anymore, it was adopted already some years ago – a new instrument of participatory democracy, to give the European citizens the right to propose to the commission.
So you have is this tool already. UDMR and some others, like for example the South Tyrolian People's Party and FUEN, the Federation of Nationalities, took over this idea and they put together a proposal. They call it Minority Safe Pack. They put it forward to the Commission. The main aim is, basically, to safeguard European national minorities. They focus on several policy areas linked to identity, language, culture, fundamental rights, no discrimination, media. So everything that is somehow important for a minority group is there in the Minority Safe Pack. They put it forward to the Commission. But the Commission rejected it, arguing that… another important thing is, that the authors of this Minority Safe Pack point out the fact that this is a kind of overall, very complex document and they have a lot of proposals there. The Commission should take each proposal on its own and assess it. When the Commission rejected it, it said “Look, I'm sorry but what you propose here is manifestly outside the competence of the Commission. There’s no legal background and EU-law to these kind of things.” They added “Although some of your proposals might fit individually within the framework of the EU-law, but we cannot look at them individually”. So they rejected it and the authors then went to the European Court of Justice. So now we have a pending case at the court. Arguably the outcome of this case is… we will see if the Union will take a more courageous step forward and try to improve the situation of minorities in the European Union. If the court accepts the arguments of the authors, if the court says the European Commission is right, so basically there's no way to fit this kind of agenda of minority rights or protection within the EU-law, then I'm afraid that this is really bad news. Because this means that the European Union we'll stick with its current very defensive – I don’t know how to call it – attitude towards the idea of no intervening in this field. Which is of course highly sensitive because it’s still perceived as a part of the member states competences. So this is the situation at the moment.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004301

1-3.3. Actually you have just answered my third question, which would have been about the role of the EU minority policy regarding improving the situation of the Hungarian minority in Romania, especially in terms of their demands for autonomy.
To say it in one phrase: For the moment, the EU is not really a main player in this field. During the accession and the election process it relied of course on the standards of the Council of Europe and OECD. Especially the Commission is clearly reluctant to entering this field. The European Parliament is much more open to all of this. In fact, there are several resolutions of the European Parliament dealing with situations of certain minorities in different member states, criticizing certain… but of course in the end, the parliament is not the one that really formulates the policies and to drop the legislation of the EU. So the situation is like this and the future, I think, depends very much on the outcome of this pending case of the European court of justice. We'll see how this will be. Hopefully there will be a positive decision.

1-3.4. To what extent do you agree with the statement that in spite of the European integration of Romania the relationship between minority and majority has not improved fundamentally?
I would say that in general the relation between the majority and the minority improved. This is regardless of the integration. I would even not link this together. Comparing with the 90s… my god, I mean, think from where we started in the 1990s, from Tirgu Mures, when was the first time… it was like ex-communist block interethnic violence. After the collapse of the communist regime the inter-ethnic violence erupted, people were killed in the street because they belonged to this ethnic group or the other. That moment was really scary and it was basically kind of announcing what then happened in Yugoslavia. It was shocking for everybody involved, for Romanians, for Hungarians. I think even in that moment both communities said “Wait a second, what's going on here? This is insane, this is not possible”. Although there were high tensions and in the 90s – especially in 1996 because of the ruling coalition formed of nationalists basically – but then the situation somehow improved, I would say, a lot. You could see there were kind of positive trends from the 90s until now. There were moments of course when there were more tensions then, but never this kind of dramatic situation. Mostly the conflicts were on a political level, kind of political conflicts rather than community conflicts. On the other hand now there’s a somehow worrying element because of this tension in Szeklerland with all this symbolic thing with the flags. I don't you if you heard about this Szekler terrorist case… So again coming back to this potential violence it was shocking for everybody. Whether these guys were really planning to bomb or not, or to do something during the national holiday, I'm not sure if this is the main problem.
The main problem is that this kind of problem surfaced. This is a symptom of a kind of increasing frustration that exists, especially in Szeklerland. Because I don’t think this is… again it’s very important to highlight the thing that also within the Hungarian community in Romania there are a variety of views. Not necessarily the views that are expressed in Szeklerland are expressed in, say, Kolozsvár/Cluj or in Oradea or in Timisoara. … I think this return to potential violence is somehow a worrying trend I would say. There are several theories whether this is again a set up by the Romanian secret service or not, whether these guys were simply idiots who tried to do something – not necessarily a terrorist attack but to create a kind of mess. They were speaking about fireworks… they found fireworks or bombs or something. This is a kind of symptom of this tension that exists in Szeklerland specifically, not in other areas of Transylvania. This is linked of course to the symbolic flag issue because this is again something that is happening in Szeklerland.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004302

1-4.1. What role does the current foreign policy of Hungary play for the Hungarian minority?

It had and has a lot of impact in terms of what happens with Hungarian minorities around Hungary in neighbouring countries. I'm thinking about, for example, the Hungarian status law in 2001 and all these debates and clashes between Hungary and Slovakia on the one hand. On the other hand, more recently, this new Hungarian constitution and this nation beyond borders – I don't know how to call it. And then of course the Hungarian governments support of… or channelling their support to which parties has of course an impact. Probably this is connected with the next question about the parties.

Obviously, the Hungarian minority in Romania is somehow in the middle of this big game… this relationship between Romania and Hungary. Sometimes they had a positive role, they play this intermediary role. They had a positive… in terms of mediation. I would say, this will ideally continue, it is quite natural. On the other hand it is true that what happens in Budapest not only in terms like policy discourse but also in terms like clear governmental policies for Hungarian minorities abroad has then an impact on the situation of the Hungarians in Romania as well. Because the Romanian political elite perceives these moments as kind of interfering in Romanian domestic issues. This creates a kind of backlash for the Hungarian minority interests in Romania.

1-4.2. What do you think are the most important activities of the Hungarian foreign policy addressing the Hungarian minority and how do these look like?

Obviously, the financial support is very important, that Hungary provides to Hungarian associations, media… or Hungarian institutions. That is clearly important and has a positive impact. What has a less positive impact is that this support seems – again I would not be able to give you concrete proofs on this but there are some articles even written by ethnic Hungarian journalists in Romanian – it seems that this support is channelled or can be used to support certain associations more than others. Like associations or organisations that are closer ideologically with the Hungarian government orientation. This created a kind of disturbance within the community because the Hungarian government for example supported much more certain smaller Hungarian parties. After a while they tried… one of these parties is clearly more connected to them… to basically to push this party to internal competition with UDMR, hoping that it would take over the leadership of the community from UDMR… which failed in the end. UDMR in the last elections still remained the main party representing the Hungarians, despite that any party in so many years in power in terms of like local administration in Szeklerland for example.

1-4.2.V1 What are the names of the smaller parties that were financed?

There are two smaller parties. The Hungarian Civic Party and the Hungarian Peoples Party of Transylvania. They were established in late 2008, 2011.

1-4.2.V2 Can you say something about the bilateral level and the autonomy demand?

On the one hand you have this institutionalized dialogue between Romania and Hungary on the topic of minority protection. It started very difficult in the early 90s. In that period there still were these hard-core nationalist in power. But again in the end it was a kind of compromise and it was accepted and signed in 1996. The conditions that were signed in this treaty were that Romania said that "Ok, we have to make a reference there. Any reference to recommendation 1201 of the council of Europe should not be interpreted as any collective rights – that is autonomy – to autonomies. Basically this was the starting point. "Ok we have this bilateral agreement that was needed by both countries on their process of European

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004303

integration". So it was again a pragmatic move. But then within this mechanism of the bilateral treaty a joined governmental commission was established. During the 90s and also the 2000s these commission on minority rights met periodically and there were conflictual issues that were solved within this governmental committee. The UDMR as part of the government coalition in the 90s and later on also was informally invited to join. This was an example of how the Hungarian political elite or the UDMR was a mediator between the two parties.

This intergovernmental commission was a good institutionalized tool to debate all these disagreements on conflictual issues in terms of minority protection. Some of them were solved, some of them not. The issue of autonomy of course was not solved there because Romania would never accept this as being part of the competence of this commission. The treaty itself as a reference doesn't grant any collective rights that is autonomy. But in terms of… for example, in the 90s were a lot discussions about language rights, about education. The progress, the compromise that was reached there in this commission helped as well to put this forward. But then, in the same moment in 2001, with the status law… Romania was probably even more vocal than Slovakia in rejecting this law and, in the end, forced Hungary in 2003 to an amendment of the law.

So you have this kind of sick regulations, ups and downs. You have periods of good relations and then moments of tense relations. Usually the moments of tense relations came when in Budapest there was a kind of policy movement that was perceived as unilaterally and interfering into Romanian affairs. So you have the status law and you have this new constitution with the dual citizenship. In fact, Romania was not so critical with the citizenship law of Hungary like Slovakia for example. Because Romania meanwhile adopted a same kind of policy for Romanians abroad. It was ok, it was not a main issue. And then you have this very interesting element of the Hungarian Prime minister coming to Romania every year to the summer camp in Tusványos. This is basically a kind of meeting of Hungarian political slash cultural elites from Romania and Hungary during this summer camp… and then discussing all this… "What are the priorities? What are the steps forwards? What will be the strategies put forward?"

In the last years the Orbán government understood, that their efforts to undermine UDMR somehow failed and might risk even to help the community itself because the Hungarian parties bleed the electorates. Even they run the risk to maybe not even entering parliament. That would be a catastrophe, not only for Hungarians in Romania but for Romania in general. Imagine the level of frustration that will be within the Hungarian community in Romania without having not even representation in the parliament in Bucharest. I think it is very important that Hungarians are represented in parliament and manage always to get into parliament and to have their senators and their deputies representing their community there. This is very important. Now this internal political fight that was somehow sustained by the Hungarian government, by Orbán mostly, risked to damage the interests of the Hungarians in Romania. So I think in the last years they gave up. You can see that the relations between the Hungarian government and UDMR are very good. They are cooperating and I think this will be the trend in the future as well. The Hungarian state always highlights that it will support the claim of autonomy of Hungarians, not only in Romania but also in other neighbouring countries. But of course the main discourse about autonomy is in Romania. In Slovakia it somehow faded away, it is not a topic anymore.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004304

1-5.1. What role do the Hungarian minority parties play for the situation of the Hungarian minority, particularly with regard to the autonomy issue?

As said all three Hungarian parties claim to fight for the interest of the Hungarian minority community. There are differences among them. The main party, UDMR, is kind of a catch-all party. It includes people with different ideological backgrounds and beliefs. It started like this in the 90s: “Ok, we have to unite all together and our main goal, although maybe I’m socialist or I have left ideas or you are conservative or so on and so forth or maybe you are a green activist, environmentalist, whatever… the main idea is that we all together try put forward, to achieve, to defend the interests of the Hungarian minority.” So this was the way it was established and remained.

Of course, this also creates tensions. These tensions were visible for years, because some were more to the right, more nationalists, some more to the l… more pragmatics. It was an internal debate. In the end the ones that went for the cooperation with the Romanian political elite where the leaders of the party, to cover the leadership of the party. So UDMR went on in the 90s to cooperate with the political elites and to achieve step by step changes in terms of policies and legislation. However, UDMR never gave up this call of autonomy. It was already in the 90s they put it there into the party programme. For strategical reasons they decided to leave this in the background and focus mostly on more concrete or pragmatic issues in the 90s and 2000.

However, for some of the more or less nationalist members of the UDMR this was not sufficient. In fact, this is why the party split. People left UDMR and established these two… initially these were like associations and then later became parties. In Romania they are called radical, say, more like nationalist or conservative whatever… So these two other parties are more to the right wing, let’s say. They accuse UDMR of betraying the interest of the Hungarian nation, that it’s being sold out or that they just wanted to stay in power there in Bucharest and do their business in the political hemisphere. Then the two smaller parties claimed to be the true defenders of the Hungarian minority interests. Their approach is the other way around. They say that autonomy is not the end, autonomy is the beginning, “Through autonomy we’ll obtain all the other rights we need, language rights, education, whatever”. So not the other way around as UDMR basically started with changing the education law and administration law and so on and so forth. The main difference between these two is… well, we can also speak about ideological differences but also about the priorities.

Nowadays UDMR is under pressure from these two parties that are only speaking about autonomy basically. Then of course UDMR has to come back to its autonomy discourse and is also perceived probably more radical than in the 2000s for example when the discourse was not so much about autonomy but more about education and language rights and so on and so forth. This is the situation nowadays. There is internal competition especially in Szeklerland. I think there is mostly the competition because in the other areas of Transylvania UDMR is mostly winning local elections. But in Szeklerland where the autonomy discourse is much more important than in other Hungarian communities in Romania they have this kind of local competition when it comes to local elections. Still, UDMR remains the main party even in Szeklerland but… I don’t know in how many municipalities the other parties managed to either win the mayor or the local counsellors, so they can try to influence the [solution?] making process. Sometimes in the local councils they work together putting the Romanian local counsellors into minority, so outvoting the Romanians. Sometimes they have also differences… that comes from the different priorities and ideological backgrounds.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004305

1-5.2. Do you see significant shortcomings in the approach of minority parties with regard to the objective of improving the protection of minorities or an autonomous region in particular? If so, what do you think are the biggest and why?

I see one very important shortcoming. It's the fact that they absolutely ignore the Romanians… well, in the case of Szeklerland the Romanian minority living in Szeklerland. But … this thing is absolutely important to have a kind of discourse towards them as well. And then also in general to… they are so much focused on the interest of the Hungarian community that they are simply not interested or they are perceived as not being interested at all in any other thing, regarding overall, let's say, the community. This is a self-defeating kind of strategy when it comes especially to the autonomy discourse. They had combined, these three parties, more than 15 autonomy proposals put forward but none of these proposals ever involved a Romanian. I think it's quite logical to understand when you simply completely ignore the other side and try to… How do you convince the other side to accept such an autonomy proposal when you never had at least the effort to involve it, try to explain what you want to do, what autonomy is about and so on and so forth? This is I think one of the main strategical mistakes all Hungarian parties did. It seems so far, that they never managed or were not interested whatsoever to establish a kind of discourse that targets also the Romanians, to explain their goals and trying to engage Romanians. They are only focussing on their little community. I think this is not a wise strategy.

1-6. Overall, for how likely do you consider positive changes, firstly, in the field of minority protection and, secondly, regarding the establishment of an autonomy for the Hungarian minority?

I would say, if you compare the situation nowadays to how it started in the 90s, I think big problems… a lot of things changed in a good way. Not to say that all things are solved. I already mentioned the fact that many things are not working well and there's a lot of space for improvement.

However, depending the moment of reference from where you want to assess the situation… Because if you put the point of assessment after 2007 when Romania joined the EU I would not be so satisfied with the situation, because in the best case I would see a kind of stagnation and I would expect to see some kind of improvement, to something better. If not stagnation, if I think about this now, this problem with the so called Szekler territories, with the Szekler flag and so on and so forth, I see increasing tensions there. This of course it is worrying. If you start to assess from 2007 then situation does not look impressive.

If you start to assess from 1990 of course the situation looks much better. So this is the overall assessment: Romania did some really good things in terms of minority protection, has the potential – if the existing laws would be implemented – to have even better standards or to ensure a better minority protection and it can or should even improve the existing legal framework. Here we come to the autonomy discourse.

For the moment the main problem is, that there is not a real understanding what this autonomy means, both, at the level of political elites and at the level of Hungarian political elites, not to mention the common people. Because if you are asking common people on both sides – even Hungarians who are supposed to be bombarded by autonomy in the media, from the politicians, all the time – if you ask them what is autonomy, you ask ten people you'll have seven answers and three probably will say they don't know or they don't answer. This concept is blown up in the air, in the political discourse, in the media… everybody speaks about it but nobody really understands what the others mean. Everybody has another understanding what this is.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004306

What is also a mistake of the Hungarian political elites is – speaking about all these three parties – is that although they insist so much on this idea that autonomy is basically salvation, the way to ensure the preservation of the identity of the minority, they don't explain how this kind of potential autonomy might work. Who knows, in the future there might be autonomy. But they don't have the capacity or the willingness to explain how that autonomy works. Because autonomy is not something that is fixed – you get it and that's it. It's not something that solves everything overnight. It's not going to be like that it's raining honey and milk the day after you got autonomy. Autonomy is a process, it's a continuous negotiation between the centre and the region and it's something always evolving because it has to be adapted to the new realities. It's not something that you get it and then you have it and that's it, you're happy. The most important thing that the Hungarian political elite didn't do properly, was to explain that this autonomy is not an autonomy for Hungarians or Szeklers, whatever, but the autonomy of a region, of a territory. It's about territorial governance. So this should be an autonomy, which should benefit to all people, all the groups living in that territory. It should be an autonomy which would be also satisfactory for the Romanian minority living in Szeklerland. It will not be something that "Ok we are having autonomy, so we'll rule this state or we'll be the only… in Szeklerland we'll be the masters". No. This kind of autonomy would have to have all kinds of mechanisms which will ensure that the Romanian participation the institutions… or the share of the resources is divided proportionally. All these kind of details are simply ignored. Nobody speaks about them. You can only hear about autonomy this and that, this will be perfect, this is what you need and so on and so forth, but without really explaining how and what kind of autonomy, and that it should be also for everybody not only for us…

My final assessment is, as long this kind of aspects will not be clarified, the Hungarian political elite and the Romanian political elite will not be able to pass over this ethno politics, to use the autonomy discourse only for short term political gains. Because you also see that on the Hungarian side, when the elections are coming, the autonomy topic is going higher in the discourse. As long as the two political elites will not be able to pass over this temptation of using this… of playing the role of ethnic entrepreneurs mobilizing their communities using the identity or the ethnic card then the issue of autonomy and how to design this autonomy, how to make it function will hardly be advancing.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.04307

Transkript von Interview Nr.2
26.10.2016 – Wissenschaftler | ung. Minderheit

2-1.1. How do you assess the current relationship between the minority and majority in general? Please explain your view in a couple of sentences.
This a very complex question, because the moment of the revolution in 1989 was a good moment to create a kind of cooperation model between Romanians and Hungarians. But the Romania transition wasn't really a transition but viewed as post-communism of the Iliescu regime… In that moment a nationalistic Romanian exploit of the moment was prevalent. So the democratic moment was missed or, in other words, was pushed into the background.
What is very important is the question of the Romanian nation-building. You must know the Romanian nation-building needs to be seen is the context of the polarization between enemy and friend… it's a large theoretical debate coming from Karl Schmidt, Hauer etc.… the political community. They are defining it as the relation of enemy and friend. From a historical point of view the Romanian nation-building is oriented against Hungarians. It's a specific question related to Transylvania or Siebenbürgen. This moment became prevalent after the transition 1989 and the possibility for a democratic new definition of the political community was missed in that moment. So Romania is continuing this nation building model against Hungarians until today.

2-1.2. What do you think are currently the most important factors that influence the relationship between the majority and minority – and why?
That's a very complex and difficult question. The relationship today is based on the notions or internal questions of the majority and minority. So Hungarians are a minority in Romania. But from another point of view, regarding Transylvania, the Romanian, Hungarians and Saxons who emigrated to Germany were all nations in Transylvania. Hungarian nation-building was interrupted in its peak moment which was in 1920 when the Trianon peace was closed. The Hungarians are a fragmented nation and not a minority. It's very difficult for Hungarians to identify themselves as an ethnic group or a minority, because the political imaginary is focused on collective or constitutional models of federalism or autonomies. But the Romanian state wants to treat the Hungarians as a minority or ethnic group. That is a main problem today.

2-1.2.V To what extent do the parties of the majority and the minority, the media or the education for example play a role in the relationship?
Let's begin with the parties. The Hungarians have a major party which represents it in Romanian parliament. But its position – not only the political position but the social political position – of the Democratic Alliance of Hungarians in Romania, is very ambiguous. The party is partly integrated in the Romanian party system. But they didn't realize, that they integrated the Hungarians as a whole community into the community of Romanian citizens. This ambiguity is a permanent problem and conflict between the Hungarian and the Romanian parts as well as the Hungarian normal citizens and their party. The Hungarians, on one hand, want to be represented in the Romanian political system by their parties. On the other hand they want to be present as collectivity in the structure of the Romanian state. So this is an essential tension between these two claims.

2-1.3. What role does the autonomy discussion play?
With the autonomy discussion there are two difficulties: What kind of autonomy is on the topic? The main problem of the Hungarian is, that there are two main Hungarian groups. On

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004308

the one hand there are the Hungarians in Szeklerland, where they constitute a local majority and have firm traditions differing from the rest of Hungarians.
That is a historic question because the Szeklers are the most important regional Hungarian group which has a strong identity not only from ethnographical point of view – because from a topographical point of view there are a lot of regional Hungarian groups – but from a historical point of view the question of the Szeklers is more complex. Until the revolution of 1848 the Szeklerland in the Szeklers were another nation not ethnical perspective but from a mediaeval perspective as an order on specific judicial grounds in the mediaeval arrangements of the Transylvania state. The Transylvanian Principality had its own unwritten constitution which was based on three political parts, the Hungarians, the Szeklers and the Saxons. They were three equal nations in a kind of confederation. The Saxons as a German-speaking group disappeared due to the circumstances you already know…
So there remained a bi-polarity between Hungarians and Romanians as well between the Hungarians as a whole and the Szeklers. The Szeklers want a kind of territorial autonomy for themselves, the Hungarians instead want a kind of cultural autonomy. The prior question is very important because the Democratic Alliance of Hungarians is representing the interests of all Hungarians. Under the former president of this party, Markó Béla, the basic paradigm was, that it is permitted for the Szeklers to make a step forward with all Hungarians together. With the new context of regionalism on the Romania political agenda… in various moments of course, because just today I heard a declaration of president Klaus Johannis, who said the "Romania must remain a unitarian state" but of course he is representing a more Romania point of view and not historical Saxon one…

2-2.5. We will come to the topic of regionalization and decentralisation at a later point…
Regarding decentralization: Romanians want to make decentralization in a regional way. But this regionalism is a kind of new way of accommodated centralization. The Romanian mainstream parties, the ruling elite, don't want to accomplish real decentralisation, one that respects real regional communities, meaning communities grown by history, tradition and by local solidarities. This is true not only for Szeklerland – because a Szeklerland is very important for Romania in a negative sense, not to give Szeklers such a regional solution – as Romania cannot pursue regionalization that takes into account historical and traditional aspects. This would be very questionable for the elites in Bucharest and the centralized state. The Jacobean state is a model followed by Romania since the unification from 1859 made by Cuza between the two Romanian or Wallachian principalities Moldova and Muntenia. So it's a ruling model which follows the French Jacobian state and not the inherited model of federalism represented by Transylvania-Siebenbürgen […]

2-2.5.V1 Could you explain to me why the politicians in Bucharest are opposed to a traditional way of regionalization?
In my opinion, the predominant political culture of the Romanian politics is to have resources for the political elite from on a centralized state. Good politicians are those who preserve this centralized source of political life.

2-2.5.V2 Will the regionalization reform change the ethnic majorities in the region?
Yes of course. The current regionalization project – because the discussion about this projects is frozen at the moment […] The counter project is to have regions with ethnical, of course Hungarian majority. There are two regions where this question has arisen: The region of Szeklerland with its three counties mainly Covasna, Harghita and Mures, or Mures in

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004309

Hungarian, a county where there is an important Hungarian majority is not recognized as a historical unit, as history isn't recognized in Romania. And their denomination of Szeklerland, terra siculorium, a name that is existing in historical documents about 800 years… isn't recognized as denomination. This is ridiculous. There is a fear from officials to recognize all denominations of Szeklerland or terra siculorum, or Székelyföld, in Romanian Tinitul Secuiesc. There is a ridiculous fear from officials to recognize historical data. Other regions with a historical past, like the Banat, Timisoara/Temesvár as its centre, are not recognized as historical regions, despite the fact that the majority is Romanian. There is a general fear in Romania to recognize historical regions. Of course they make some exceptions with clear ethnical Romanian regions, as Oltenia or Muntenia. But other regions with a history connected so some historical era… the other political context is Bucovina, a small region with Romanian majority but also a connection to the Habsburg monarchy. That's another sensitive point.

2-2.5.V3 Where you think that the fear is coming from?

I don't know how to explain this in simple and ideological terms. It is coming from the very recent moment of the creation of the Romanian state – because the Romanian state is very young. The Romanian state knows more moments of unification than of revolution. The unification is the central value of the Romanian state. The common European model is to have revolution as a historical starting point: The French revolution in some European states… the revolution of 1848 in Hungary of course, because the date of March 15th of the revolution is the most important national celebration moment. For Romanians instead the most important moments in history were those of unification, made mostly by elites and not the population, for example the unification made by Cuza between the two Romanian principalities in 24 January 1859 or – as somehow an exceptional moment – the unification of Transylvania with ancient Romania on the first of December 1918. This was a popular moment but it was somehow preponed by Bucharest because December 1st is the most important national holiday of Romania.

But the act of the unification isn't respected. Probably you know the historical background the unification act adopted by Romania in Alba Julia-Karlsburg-Gyulafehérvár was on the December 1918. It announced the equality of all people of Transylvania. So from a constitutional point of view the unification a document Transylvania, adopted only by Romania somehow announced another kind of constitutional foundation of modern Romania. The other model adopted […] is a Jacobean model. Bucharest imposed its French Jacobean model of the unified state – and not the roots of the Transylvanian federalism or confederalism, nor the constitutional recognition of the existence of other peoples in Romania. This denial of the unification is a very ambiguous moment for present-day Romanians. Another aspect is this very absurd fear, because Romania is a member of the European Union and NATO, it's much bigger than Hungary… there's no rational reason for this fear regarding Hungary.

2-1.4. How do you rate the attitudes in the Romanian Society concerning the treatment of the Hungarian minority and its autonomy demands in particular?

The Romanian public opinion considers the Hungarian demand for autonomy as something undemocratic and a terroristic claim. Most of Romanians doesn't understand that autonomy is a key notion of the Democratic dictionary. The claim for autonomy is something that lies within the framework of democracy. But but we have some important regional differences, because Romanians from Transylvania are more sympathetic to this claim because they regard the former mentioned history as an important part… They consider the unification of

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004310

Transylvania with ancient Romania in its entireness not as a good choice for the Romanians from Transylvania. Just in our era there is an important and growing attitude from Transylvanian Romanians against Bucharest. A kind of Transylvanian-Romanian regionalism is growing. They refuse Bucharest as North Italians are refusing South Italians. So from the Hungarian point of view the strategic moment is to have a coalition with these Romanians who want a kind of special status for Transylvania in the Romanian constitutional arrangement.

2-2.1. Do you consider the current minority protection in Romania as sufficient? Please explain your viewpoint briefly.

Of course it's not sufficient. As I have mentioned the Hungarians are not only a minority but historical people in Transylvania. From a traditional point of view it's very important to know… Of course this is only a Hungarian tradition – but it's a very important one because of the history of Transylvania. Despite the fact that in Transylvania are also other people living as Saxons and Romanians, Transylvania was considered as a second Hungary when Hungary as a territory ceased to exist as a state for the first time due to the Ottomans. Between the 16th and 18th century the Transylvanian principality was somehow an independent state. In that time Hungary was divided into two parts, one part ruled by the Ottomans, the other by the Habsburgs. So from the elites and not the social point of view Transylvania was a second Hungary which created the historical connection between the ancient feudal Hungary and modern Hungary, which became the Hungarian part of the Dual-Monarchy.

That mere fact explains how and why it is very difficult to renounce Hungarians as a whole – not only those from Transylvania – from Transylvanian traditions. The situation is not comparable to Germany like historical German regions abroad in Eastern parts of Europe like Eastern Prussia or other eastern parts traditionally inhabited by German. From a political perspective, there was no continuity of German tradition, only from local one. In Transylvania though from a political point of view there's a very important connecting element in Hungarian history. Another aspect is, that the number of Hungarians in Transylvania is very important in relation to the number of Hungarians in Hungary and also the sum of Hungarians living around Hungary. So this explains the Hungarian tradition and mentality. The most important from all these territories is the situation in Transylvania.

Against this background Hungarians from Transylvania don't consider themselves as a minority. From a general European perspective the measures for the protection of minorities regulated by European law are a kind of soft law which led to […] very unequal implementations levels in different states.

2-2.2. Do you see a discrepancy between the formal design and actual practice of minority protection in Romania? If so, in what way?

Yes I do. Romania signed the most important European treaties regarding minorities. There were two important conventions, the framework convention for minorities and the framework convention for regional and minority languages. In the moment of the integration of Romania into the European structures these were one of the topics. Since Romania became a member, firstly, of the Council of Europe and, secondly, the European Union, it's not so important for Romania anymore to implement these conventions in an extended and very generous way. The interpretation and implementation of these treaties is very restrictive… it's done more in a downgrading way. So the interpretation of these frameworks where is more and more limited.

This is a main point, because from a geopolitical perspective Romania is encouraged to have an anti-minority position as the geo-political debate at the moment is between Russia and the

United States. Due to the fact, that Romania is more important from a geo-political point of view than Hungary, it causes a more favourable position for Romania not to implement the minority treaties in a fair way. Due to its geo-political position, Romania considers that the answer to the minority question will not be answered by the European Union but by the United States. That means that the Szekler question of is a very good example of how the Romanian state and the deep state… I'm referring to the model of the deep state elaborated by some political scientist for Romania… the Romanian deep state is experimenting how to refuse in an increasingly harder way the democratic claim of the Szeklers, mainly to formulate in a clear way the opposition to the regionalization project of Romania.

2-2.3. How do you see the Romanian Constitutional claim of an 'unitary and indivisible National State' in the light of the reality of life in Romania and the demand for autonomy?

The existing constitutional framework is unsatisfactory regarding any real autonomy in Romania, not only for the Hungarians but for any regional or other kind of autonomy. It's a very restrictive constitutional frame that doesn't meet the standards for local autonomy, too. This is because local autonomy is mentioned in some laws but without constitutional guarantees. Therefore, local autonomy for towns and villages is limited, although local autonomy is also proclaimed in the constitution. Without guarantees it simply remains an announcement. The present constitutional framework is very very restrictive. Romania must have… and this is a very pessimistic opinion… Romania must experience a very revolutionary moment of change because it's impossible to gradually change from this constitutional framework. It is very very solid, closed and limiting.

2-2.4. Do you see significant shortcomings in the protection of minorities, in particular regarding this situation of the Hungarian minority? If so, what do you think are the biggest ones – and why? For example, religious freedom, freedom of expression, education, language, financial aspects...

From a general point of view, as we had seen, all these basic rights in the eastern part of Europe are more evolving than being extended. In Romania, too, there is a great problem with basic rights. However, the Hungarian minority is somehow changing its attitude because in the first period all political commitment was with the Democratic Alliance of Hungarians… now there are a lot of civil movements that are developing concepts for the protection of the basic rights. So a new period started for the fight for basic rights. For example – it's probably a novelty for you – this year a civil organisation was launched, creating the first shadow report for the Council of Europe on linguistic rights and on minority rights including the framework convention. This civil movement believes, that the claim of the Hungarian people should also be represented politically. The Romanian parliament does not solve the basic question of the minority rights of the Hungarians. The position of the Hungarian party is very ambiguous, because they want to be in a governing coalition and on the other hand they want to represent the claim of the Hungarians against the Romanians state regarding collective and other rights. These are two positions which are very contradictory.

2-2.4.V1 Could you explain why the geopolitical situation between Russia and the USA favours a week implementation of minority rights in Romania?

It's not just the implementation. The question is more about the Romanian-Hungarian relationship. In this regard there is of course the main question of the implementation of minority rights in general with a special focus on the question of autonomy. At the moment Romania tries to present all claims to autonomy as a security problem in this part of the

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004312

frontier line… in a geopolitical sense, between the NATO states and Russia. It is presented as a security problem and all claims for autonomy by the Hungarians and for Szeklerland as security threat, manipulated and fuelled by Russia. Not on the internet and internal movements, but as something prepared, something fuelled, something pushed against Romania by Russia. This happens despite the fact, that the movement for the Szekler autonomy presents its claim as a solution for democracy. All examples invoked in it are taken from the Western parts of Europe, for example form South Tyrol, the Bask country or Catalonia... so they imply solutions with constitutional arrangements that are similarly to the solutions adopted by democracies in the Western part of Europe. Nothing is connected to the two examples taken from Russia, for example Gagauzia or other autonomous territories… because there are a lot, as we know. Despite this, Romania wants to demonstrate, that all these claims are fuelled and manipulated by Russia aiming to create an unstable situation in this frontal region between NATO and Russia.

2-3.2. How do you rate the effect of the European minority protection standards with regard to the interests of the Hungarian minority?

In fact European standards are some kind of soft law and this soft law isn't sufficient for the Hungarians. From a historical point of view the status of the Hungarians in Romania as it was set after the Second World War, the first period of communism… the internationalist agenda and ideology of communism permitted solutions for the use of mother tongues, to have schools in mother tongues and so on… this solution was institutionalized during communism, too.

After 1989 was a great breaking point in the history Europe. Of course everything was related to the general situation in the Western democracies which was not favourable regarding minority rights. All claims made in that moment by the Hungarians preferred the previous solution which was at least at level of the present soft law of the European standards. Therefore, when Romania adopted the European standards it basically adopted a solution which is continuing the solution adopted during communism – of course in a liberal democracy.

I can use an example probably known by you. It is a solution for the Wendish, a small minority in Germany […] What is interesting in Germany is: A lot of minority rights were institutionalized for the Sorbish or the Wendish minority regarding the use of mother tongue in administration, in schools and so on. So the very interesting situation after the unification of Germany was that the Grundgesetz allowed minority rights only on lower level than it was instituted in the communist state of Eastern Germany. The final solution was to introduce some rights and arrangement in the constitution of the federal states, as Saxony and Brandenburg for the Sorbes. So Germany found a solution.

I just want to underline a similarity between the Hungarian rights in Romania and the situation with the introduction of the European standards. When the European standards became a topic in the early 90s in Romania, from legal point of view, a lot of laws regarding minority education and their use of mother tongue were introduced despite the fact, that in the later Ceausescu era these laws were not respected – but they were effective for the Hungarians. Of course, Romania adopted a new constitution in 1991. Some discussed this legal framework but the most of the Romanian politicians and legal experts stressed, that the new Romanian Constitution cancelled all these rights, which could become effective in that moment in comparison with the former situation under the Ceausescu era. But these laws were effective. For example – which is very interesting for the situation today – the use of the mother tongue in the judicial system was much better in the early communist-era. It was permitted to use mother tongue by the judges, too, not only in the way the solution is settled

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.304313

today. Today the solution is to use interpreters in the court or the judicial processes in courts are made in Romanian. At the beginning of the former communist era… in the Ceausescu era it was not cancelled, but it wasn't effective because of communism and also the rule of law wasn't respected in that era… but the legal framework existed. It was abolished only after 1989 by the new constitution. Of course, some practices remained, schools were functioning and a new legal framework for these practices had to be made. In the process of constitution of the new legal framework for minorities the starting point was the soft law prepared by the treaties under the Council of Europe. Mainly there were two important legal frameworks: One is the Framework Convention for Regional and Minority Languages and the other one was the Framework Convention for Minority Rights. So these two legal European standards became effective for Romania but because they were interpreted as soft law, there are lot of problems with enforcing them and to generate internal laws and institutional solutions. Within this process of interpreting now we see a downgrade due to the fact that Romania, after it became a member of the European Union, considered it not so important anymore to be a "good school boy" in the Council of Europe and the group of states waiting for membership. Now being a member of the European Union it considers that this soft law must not be interpreted in a largely and general manner. It was rather interpreted in a very restrictive way. The final turning point of this process is the situation with Russia, given the importance of the international security context of Romania and the importance of the region of the black sea for the NATO. From a strategical perspective, Romania considers its importance for the Western world now as better and improving.

2-3.3. How do you assess the role of the EU minority policy regarding improving the situation of the Hungarian minority in Romania, especially in terms of their demands for autonomy?

What kind of you legal framework can be considered? The EU has neither proper written documents, nor a proper normative framework for minority rights. There are only a lot of principles regarding the multicultural nature of the European space or on respecting all European cultures and languages, but in fact nothing by the EU. There is a debate today amongst advisory experts what kind of legal tools the European Union for minorities has. The solutions that can be possibly adopted are the framework conventions of the Council of Europe. So this is currently a suggestion, not a solution, saying "the European Union has its proper norms for minorities".

2-3.4. To what extent do you agree with the statement that in spite of the European integration of Romania the relationship between minority and majority has not improved fundamentally?

Basically, I agree with this statement. Regarding the Hungarians, as already said, I consider the situation different from the situation of a minority. It's a situation of a huge and basic constitutional matter. The constitutional character of the Romanian state lies in the core of this problem and only a constitutional change can change the situation of the Hungarians. Regarding the other minorities, a lot of solutions could be better implemented in favour of minorities. I refer to the small minorities of Romania. The special case of the German minority isn't that important, as a lot of the Germans emigrated and only a small part remained. […] I agree with this statement, the situation hasn't improved for the Hungarians. Of course, there was an evolution, with some improvement in the late 90s and immediately before Romania's EU accession. In the period afterwards, the last eight years, we cannot speak about an improvement.

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004314

2-4.1. What role does the current foreign policy of Hungary play for the Hungarian minority?

Hungary has been supporting financially and using the connection between civil society organizations in Hungary and Romania, as minority civil society organizations are supporting the Hungarian culture. There are a lot of channels for financial and other support. Politically the question for Hungary is, how to manage its bilateral relationship on the top level with Romania and its government. A lot of measures have been tried by Hungary in this relationship, the most important – that failed – was pushed forward mainly in the period immediately before Romania became a member of the EU. At that time RMDSZ was member of the governing coalition and Hungary wanted to improve the situation of the Hungarians in Romania by initiating a lot of common government sessions. There were a lot of committees discussing possible solutions together with the Romanian government. This mechanism is existing not only for the situation when the two governments want to make joint governing sessions. There are some basic common mechanisms between Romania and Hungary for discussing the situation of the respective minorities in both states, so also the Romanian minority in Hungary which is a small minority and the huge Hungarian minority in Romania. However, this mechanism is not functional, as in the expert bodies – where the Romanians and Hungarians prepare solutions and legal actions for both sides – there's a lack of compromises. This is, because Hungary wants more and more for the Hungarians in Romania and Romania wants to limit the frame of possible solutions. On the greater level the mechanism there were no joint sessions for discussing these problems because the conflict is present on the low level of experts, too, that try to find solutions […] Since a couple of years now they are discussing solutions from time-to-time without any progress.

So in this situation, as the bilateral mechanism didn't function, Hungary adopted some unilateral measures. Firstly, the status law during 2001 after the FIDESZ came into government. The first law adopted by the government was the one on dual citizenship. During the whole period of 25 years – which took place after the democratization of Romania and Hungary, after the annus mirabilis in 1989 – we see a kind of switch: Firstly bilateral solutions were sought. Due to their ineffectiveness, Hungary took these unilateral measures. There is a very small toolset for the bilateral situation. Today there is an expectation from Hungary in this regard, a new starting point for the relationship with Romania regarding the Hungarian minority. There is a period of expectation. Of course, from time to time there are some conflictual moments but these are more communicational, nothing else. In this expectation period it seems that Hungary wants to preserve the representation of the Hungarians of Romania in the political system.

2-5.1. What role do the Hungarian minority parties currently play for the situation of the Hungarian minority, particularly with regard to the autonomy issue?

A very good question. I try to characterize the features of the situation because in our political scientist literature we have some very interesting studies on this question mainly the situation of the RMDSZ, as the other small parties are not important players in this situation. The RMDSZ is a party which played an important role in the first period of the 90s with regard to the international treaties coming from the Council of Europe and its implementation. In that period beginning from 1996, when the RMDSZ became member of the governing coalition for the first time, the party adopted a strategy… it is their main strategy until today… to get into governmental position. However, in the question of autonomy the RMDSZ was more domesticated. The unwritten compromise between the Hungarians and the mainstream Romanian parties is, not raise the question of autonomy and if you comply, you can become a member of the governmental coalition. Of course, this political game is more sophisticated

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.304315

from a communicational point of view, as the RMDSZ underlined in every electoral situation, that it wants autonomy for Hungarians. The most important legal initiatives, concepts for cultural or territorial or regional autonomy for the Hungarians came from other organizations, from the civil society or other minor Hungarian parties. That constrained the RMDSZ to adopt demands for autonomy but their representation in governmental programs were not effective. Practically, in the governing position, the RDMSZ swings off from these projects, because it considers it is more important to be in governing position. The very strange situation of the Hungarians in Romania is, that the Hungarian political elite is integrated in Romanian political life, although the Hungarian community is not integrated into the community of Romanian citizens. That is a very very strange situation: The Hungarian community of citizens is not political from a loyalty point of view and it is not integrated from a constitutional one in Romania, or they feel that they are not integrated. But the political elite is integrated through the way they manage their compromises with the Romanian mainstream parties.

2-5.2. Do you see significant shortcomings in the approach of minority parties with regard to the objective of improving the protection of minorities or an autonomous region in particular? If so, what do you think are the biggest and why?

I think the question of the autonomous region cannot be obtained and managed only politically. As already said, the concept of the Romanian state is within the jacobinean nationalistic traditions. They do not accept such a solution. So there are two important possibilities for the coming years: The first is reconfiguring the civil society of the Hungarians and the appearance of some movements for autonomy, such as the Szekler National Council. On the other hand an important opportunity would be, to have Romania excepting to make some real regional reforms. This regional reform is on the topic for a couple years now, beginning five years ago. From time to time the governments raised some concepts about the importance and necessity to make regional reforms in Romania, but no solutions have been adopted. A solution that is mainly discussed is, to transform the existing development regions into administrative regions. But this solution is very contested and not agreed by the Hungarian ideas as Szeklerland would be only part of a larger development region.
As we saw they are not discussing the identity questions, only the development question in this huge so-called Central Regional Development plan for Romania, where we have six counties and the development regions were triggered by a law in 1998. From the moment when these regions became effective economically, so in the last 15 years, we can prove that a very important unbalanced situation was created: Within these development regions three counties Harghita, Covasna and Mures are underdeveloped and the other three counties, the southern Transylvanian counties of Brasov, Sibiu and Alba are more developed in this period. This can be proved by GDP-data in these counties. Between the three southern Transylvanian counties, where there is a huge Romanian majority, and the three other counties, partly counties of the traditional Szeklerland, there is a growing economical gap. Therefore, the RMDSZ proposed a redrawing of the development regions, while bearing in mind that the development regions might become later the base of administrative regions.

2-5.2.V Are there areas where the minority parties could improve regarding their aim for minority protection and an autonomous region in political? If yes, what do you think are the biggest and why?

The question of the parties is very difficult. The Hungarians face a very strange situation: There are Hungarian parties. They are too small to generate fundamental changes in Romania, but big enough, to disturb and raise conflictual points in Romanian political life.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004316

That way, they can generate some political conflicts but cannot obtain substantial changes. The Romanian political life is not institutionalized to face these conflicts. There's no international forum that can intervene in them.
Of course, the Hungarian parties, mainly the RMDSZ, neglected for a long time its presence in international political life. Somehow this possibility improved by the presence in the European Parliament as from time to time two or three Hungarian representatives from Transylvania are present in the European parliament. But in the European Parliament there is no great possibility to manage this question or to intervene in Romania's internal matters. Hungarian representatives are present in some committees for petitions or the internal group for minorities. Recently, some civil movements and the Hungarians Peoples Party from Transylvania joint the EFA, the European Free Alliance, which is more regionalist. The bigger, more mainstream party, the RMDSZ, is member of the European People's Party, which is more nationalistic because their most important members are mainstream parties in their countries. So the EPP, the European People's Party, is not a good base for initiating changes regarding minority matters on international level. Now is a new starting point for EFA that was brought forward by its representatives at a couple of moments, for example last time at the Szekler Liberty Day 10th of March this year, when the director EFA and the other two representatives EFA parties accompanied a huge demonstration in Tirgu Mures/Marosvársárhely. They criticized publicly for example the president of Romania, Klaus Johannis, for not having initiatives favouring the Hungarian minority despite he is of Saxon origin.

2-6. Overall, for how likely do you consider positive changes, firstly, in the field of minority protection and, secondly, regarding the establishment of an autonomy region?

In my opinion a kind of autonomy is necessary with regard to the minority rights of the Hungarians. Autonomy offers and settles institutions of the minority enabling them to protect themselves. Minority rights generally establish legal frameworks without proper, institutional guarantees. Autonomy instead offers institutional guarantees for these rights. So I'm expecting a good solution. This is only an expectation without consolidated hope… but only autonomy can bring important improvements. How can this be made possible? I think only through important administrative and constitutional change in Romania. This change cannot be provoked or launched by the Hungarians, it must come from other sources. The expected regional reform is somehow creating an opportunity, but the we have no guarantees that this opportunity will be settled in favourable way.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.3074317

Transkript von Interview Nr.3
01.11.2016 – Unternehmer & Kulturschaffender | ung. Minderheit

3-1.1. How do you assess the current relationship between the minority and majority in general? Please explain your view in a couple of sentences.
This is a very complex question. I wouldn't say that there is a general mistrust between the Romanian majority and Hungarian minority. There are a lot of Romanians who wouldn't even understand the problem or see it as such, that there's another language speaking minority in their own country. I think that this problem is pushed very strongly by certain players, parties and politicians, mainly before elections. What I can see from my personal experience with what I do here is that this question is showing on of its strongest problems currently in property restitution.

3-1.2. What do you think are currently the most important factors that influence the relationship between the majority and minority – and why?
I think it's misinformation as one factor. Another one is education, so people are not educated on both sides, in a way that is, so to say neutral. Both sides try to show during the education in schools and in cultural education that their opinion, for example the Romanians, their existence here in Romania as the most natural thing on earth. The Hungarians would think the same. So there's a problem in education. For example, we have in bigger cities in Transylvania a lot of mixed marriages. And this seams not to be a problem between the two cultures. It's not a problem for the majority and not a problem for the minority or in between these families. We have a natural course of development: If the majority is a majority, the minority is pushed back automatically. This shows itself for example in politics, for example what kind of politicians sit in what kind of political position. These political positions are often given to members of the majority,

3-1.2.V1 Could you explain the point "misinformation" in more detail?
With misinformation I mean political propaganda. This is very strong before elections, like now. Both sides try to show the other side in a very bad light. So certain media would describe certain minorities and mainly the Hungarian minority, as monsters, as the bad guys, as aliens, as refugees coming into this country… asking "What do they want here?". So the media is the fuel to this. There is too less information in between the two societies about their problems. They just fill the gap with wrong information, not out of the wind or from journalist, but most of the time pushed by politicians.

3-1.2.V2 To what extent does the Romanian state tradition play a role in this question? From its beginning, the Romanian state is grounded on certain values or convictions. Do you think that plays a role in that discussion – how the state or the society treats the minorities?
Yes, that has quite an important influence. The state is built on the first and second world war. With Romania being on the winning side, it is a country, that was artificially put together. Right from the beginning in the 1920s any Romanian government – at that time it was a monarchy – the Romanian parliament, the monarch, they tried to create a homogeneous country, one culture, one language, easy to rule. It stayed liked this for around 100 years until today. This is an important influence. So this is reflected in the media, in certain articles, from politicians, you see it unfortunately in restitution issues, in cultural aspects connected to financial issues… where is going which money for what cultural project to? We're talking

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004318

about building orthodox monasteries and churches… this is part of a mission, which shouldn't be any more an issue today. That is an important factor.

3-1.3. What role does the autonomy discussion play?

Well, it comes and goes. It is used as a tool. Any Hungarian party needs to talk about it, to show that it fights for it. Again, this topic is always important around election times. After the elections it's not important. I wouldn't say, that the majority of the Hungarian minority would think that a complete autonomy would be a very positive outlook for Romania. I don't think the majority of Romania thinks that it's good, to cut out basically certain parts from the Romanian state. You have a lot of soft versions of these autonomy ideas. What most people would like to have is a minimum of autonomy, that it is at least allowed to use their language, to have enough money for their education, so Hungarian language schools, kinder gardens, universities etc., a proper number of professors and staff. I wouldn't say that the majority of Romanians citizens thinks about this as an important issue. When they hear about it, always one politician would make it a priority. The goal is for the Hungarian part to raise this topic before election time, for the Romanian parties to have something to fight against the Hungarians. The public opinion would then be very strongly against the Hungarian minority during this time. After these extreme statements, after some time has passed, you don't feel this notion is so strong anymore. It is of course an issue between the two ethnics, but it is more important for the Romanians and Hungarians that live together. In the areas where you have a Hungarian majority you have the feeling, that the Romanians fear, that there will be a kind of Hungarian autonomy and that they will live as minority in it.

3-2.1. Do you consider the current minority protection in Romania as sufficient? Please explain your viewpoint.

If you are driving through Transylvania you have place signs in two and three language. So it seems to the outside world, "Wow there are certain rules, and they are kept well." I would say, that there are certain minority regulations which aren't intact, which are quite often pushed aside, misused and bend by the Romanian side, as the law is quite often bend. I would also say that there is a very strong need of a complete reform of these minority laws in Romania… For all the minorities here, not just the Hungarians, as we a have a lot of them here. I don't think that there is a certain legal structure of laws aimed solely on Gypsies as a minority.

3-2.2. Do you see a discrepancy between the formal design and actual practice of minority protection in Romania? If so, in what way?

Quite often you do have the feeling, if a Romanian politician would like to achieve a portion of the Hungarian votes, then he would bring up minority protection issues, "Here we have this bilingual school and that bilingual university and an only Hungarian language one…" They try to bring up positive examples. But in reality there is a huge difference between theirs words and the reality. In fact, are the minority laws very often broken.

3-2.3. How do you see the Romanian Constitutional claim of an 'unitary and indivisible National State' in the light of the reality of life in Romania and the demand for autonomy?

I generally question this kind of sovereignty nowadays in Europe, because the member countries of the European Union… they've already given so much power to Brussels and kept just a few tools to be able to keep up a sovereign country. This sovereignty is in reality quite often an obstacle in opening towards an open market etc. I don't know exactly how the

constitution is set up regrading autonomies, but I can say, that even in communist Romania in the 1960s you had an autonomy region. Even in communism. But I think everything is possible. From a legal point of view you can change things. For constitutional changes you need enough votes in the parliament to do this – and that is quite unrealistic.

3-2.4. Do you see significant shortcomings in the protection of minorities, in particular regarding the situation of the Hungarian minority? If so, please explain the biggest ones shortly – for example the minority status law or religious freedom, education, language, restitution, financial aspects, the use of ethnic symbols etc.

The Romanian institutions learned very quickly in the first years of the 1920s how to try to shape the nation, keeping the laws but bending them to the maximum they can. This is exactly what happens nowadays: The politicians can say "Yes, we're protecting all minority laws!", but in reality they are bending them. For example they would fire Hungarian professors from a university in Cluj, not because of their Hungarian minority background – they would find another reason and they always have. The same applies in restitution. To the outside world the Romanian authorities act according to the Romanian laws etc. In reality, that doesn't meet the picture at all. They do what nobody would do in a democratic country. You would never start a law suit campaign against 10.000 people. You might do that, if there was a real issue with these citizens. But what we see today in terms of restitution… we have restitution since 1991 in Romania and it became unstoppable, people made more and more pressure, so the state had to give back more and people received more. At the same time a lot of politicians received properties that they never owned, so you have a hunt against corrupt politicians and citizens. This is a topic that the Romanian state officials would often use to go after certain proprietors, in particular, Hungarian properties in Transylvania. They would for example claim that a house, that has not been legally restituted and the local restitution commission was bribed, and, in consequence, when this case came to court, the judge would have been bribed, papers falsified, they would claim that heritage was not authorized as it should be etc. So they try lots and lots of ways how to expropriate Hungarian citizens – 25 years after the so-called revolution in Romania. To the outside world this is not a direct fight trying to push out certain ethnics out of this country. Because it's covered all in law suits and indirect accusations. Everything comes through bending and misleading, misinformation etc. This is the way, how it worked in a lot of cases in Romania: Misusing power, bring people to the wrong conclusions, excessively demanding information, doing wrong accusations. A behaviour like this from authorities is just not rightful for a member state of the European Union. You cannot officially say that Romania is sailing against minority protection, but indirectly yes, very strongly, that becomes more and more visible.

3-2.4.V As we're speaking about the restitution and financial aspects: Could you give more examples about the financial aspects, economic resources, investment allocation and so on and so forth? Are investments in Hungarian minority regions a problem?

It is a problem here in Romania that will become a bigger and bigger one. You had Romanian owners, members of the Hungarian ethnic, individual owners of mainly agricultural land and then owners of forests, as institutional owners like the churches with big numbers of real estate, lots of buildings in city centres, cultural and school buildings etc. In the past 25 years these people and institutions could claim back their properties and they decided to use them, invested into them and the local economy of course improved. Obviously, if the state would expropriate – as it seems – a lot of the local economy, there is a high chance that certain communities would break financially because they can bear it any more. If a bigger

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004320

village owns a few thousand hectares of forest and the Romanian state is forbidding it to cut trees on their own property because they say they have allegations about the way they have received ownership and that they have proof that this has not been done in the right way, they will try to expropriate them. This takes years and during this time the owners are not allowed to harvest, so the community will have high loss of income, not enough heating material for the houses in winter for those communities on the countryside, and they will go back to zero – after 25 years. So there are consequences and they can become bigger and bigger the more the state is expropriating.

3-2.5. How do you rate the current regionalization / decentralization project regarding the matter of minority protection?

I think it's always good to decentralize countries and give more power to regions. In Romania we have this way of… certain politicians try to push this issue strongly. The consequences for the Hungarian minority could be quite bad if development regions are created in between the counties with false borders, so boarders that don't respect the traditional geographical areas. For example, if the Szeklerland would be divided into three different development regions, the Hungarian minority in 20 years automatically won't have any rights anymore. Because Romania is unfortunately a country where – I see this in restitution and other law suits – where judges would draw sentences very differently from each other. One would paint the sky blue, the other judge on county further would say the sky is green. Both sentences are rightful, in use and respected by the Romanian state. Romania is working in this way and in a county that is working in this way… and if the Szeklerland would be divided into two, three or more different development regions, this would be the start of the end of the minority.

3-3.1. What role does the Europeanization play for the Romanian minority protection in general?

It should play an important role. Europe is the Europe of minorities. We have lots of minorities, there is a lot of experience in the European Union with minorities. The Hungarian minority is in proportion to the population the biggest minority in Europe. So it should have a very positive influence. The further implementation of European institutions should have a very positive influence on the Hungarian minority in Romanian. That is unfortunately not the case, we don't see this. We have quite a few years behind us as a member of the European Union and my view is, that it got worse, not better.

3-3.2. How do you rate the effect of the European minority protection standards with regard to the interests of the Hungarian minority?

There would need to be a complete reform, an re-interpretation of the word minority. Nowadays societies are more flexible, more people are moving faster within the European Union. In 2016 we had, I think, about 4 million Romanian citizens working outside the country. So the standard needs to be changed, strongly reformed. Only, in Romania all reforms usually don't have any impact because there's not the right mentality and institutions are not working in the right way that reforms could have any positive impact.

3-3.4. To what extent you agree with the statement that in spite of the European integration of Romania the relationship between minority and majority has not improved fundamentally? And can you think of reasons for that, for example the quality or the scope of the standards, the policy approach of the EU, the

implementation the standards in Romania itself, how they are put into practice, or the role of the political actors?
I would say yes, that's true. But there are two sides to this. On the one side is the mentality of our people living in this country, both Romanians and Hungarians, and on the other the politicians who would have this wide view. They would just do their own interests, in their own perspective and they would not fight for making anything better. Unfortunately, the other thing is, that there a lot of not very professional people in politics in Romania. People would go to foreign companies in other countries, a lot of people who could be in politics with their experience in Romania. Because it's much more attractive to be in business than to be a politician… but that is not just a Romanian problem, it's a European one.

3-3.3. To what extent does the current EU minority policy play a role in improving the situation of the Hungarian minority in Romania, especially in terms of their demands for autonomy?
Currently, I wouldn't say that anything which is destabilizing some sovereign structure in Europe would be a number one topic. because of all these problems which we are having right now... Brexit leading to maybe one or two autonomous, new countries in Europe... Of course, there are other minorities everywhere, in Belgium, in Spain, in the Netherlands, everywhere and I think the European Union it's very sensitive with these things. I don't think there is any willingness to create a new autonomy in the EU. It's simply not a focus.

3-4.1. What role does the current foreign policy of Hungary play for the Hungarian minority?
Of course, it has an important role. There is still a country that claims to be the mother ship of all Hungarians in the former Hungarian regions of Europe. There is a certain impact of course because of that. Hundreds of thousands of Hungarian Romanians are having two citizenships. The Hungarian kin state gave citizenship to Romanian Hungarians which gave them certain rights. This could have quite a big impact. Hungarian foreign politics try – in a sensible way – to help the Hungarian minority members in the neighbouring states. It is seen quite often that this can go into the wrong direction, if Hungary is pushing too strongly and if it's politicians make to strong statements. This will backfire on the Hungarians living here in Romania. It is a very complicated situation for the Hungarian state to be challenged, helping them to create more autonomy for themselves and keeping away of communication differences between the countries. There have been such cases with Romania. I wouldn't say that the relation between Hungary and Romania is very good. It could be much better, there could be more trade between each other, more exchange, the mentality could be more open, there could be much more benefits for the two countries. If now a Hungarian autonomy would be created in Romania the Hungarian state would of course act stronger as a mothership – but again I don't believe that this will happen in a lifetime.

3-4.2. What do you think are the most important activities of the Hungarian foreign policy addressing the Hungarian minority and how do these look like?
I see three directions. One is culture, where the Hungarian state is strongly fostering cultural exchange, meaning Hungarians invite Hungarians from Hungary and the other way around. The Hungarian state is also sponsoring non-profit organizations in Romania, cultural organizations financially. The other direction is the allocation of direct financial funds to help to create a stronger economic base. The third direction is to act politically not like a neighbour, but more than that. I can't tell you certain, specific projects they are running right

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004322

now. I know from a few foundations that are financed by the Hungarian state and that are helping communities. These things are quite alive.

3-4.2.V Do you mean they act for the sake of the Hungarian minority in Romania on a political level?
The Hungarian state is the home state of the Hungarian minority. They don't invite all Hungarians to come to Hungary. They say… of course, historically, there were Hungarian regions in all countries around Hungary including Ukraine and Austria. They're trying, as far as they can, to help Hungarians in their own regions, their own country where they live. They try to establish stronger ties between the two countries, quite a lot of things. Quite often what is visible to the public are not the small, detailed structures between the two countries. What is visible are often the offences of one politician. He would say some strong or extremist sentences or sentences that could be interpreted in an extremist way and then again he would have a media hype over some stupid issue. But I would definitely say, that Hungary is openly and directly trying to help politically Hungarians in the countries around Hungary.

3-5.1. What role do the Hungarian minority parties currently play for the situation of the Hungarian minority, particularly with regard to the autonomy issue?
Currently, the Hungarian minority is split into mainly two to three parties. They have the question of autonomy on their agenda. Every party member before and after every election will say "Yes, our goal is to have a certain level of autonomy." The Hungarian minority party was playing a quite important role in the elections of the past 25 years. It's a small party but representing around six to seven percent of the Romanian votes – so they would be the kingmakers quite often. The issue is, the Hungarian politicians put their weight into being part of the government but they paid with not being able to fight for their goals. I would say that the political representation of the Hungarians is not very successful in the question of the autonomy.

3-5.2. Are there areas where the minority parties could improve regarding their aim for minority protection and an autonomous region in particular? If yes, what do you think are the biggest and why?
They are definitely areas where they can improve. One thing is simply a kind of enlightment, so to reach a more transparent and open way of discussion with the Romanian counterpart. This is something that none of the Hungarian politicians has achieved in the past 25 years – a really transparent, fruitful and open discussion. This is a huge lack and needs to be strongly improved. This is connected to minority protection as well as to certain degrees of autonomy. That is from the point of view of the Hungarian parties towards their counterparts – but from the view towards their voters there is a big gap that is getting bigger and bigger. They are unhappy with corruption in general and Hungarian politicians are also Romanian politicians in the end – and it's very common that Romanian politicians are corrupt. People are slowly getting sick living in Romania. This unfortunately is the case. There would be a much better acceptance from the Hungarian voters towards their parties. Political presentation is per se a problem for a minority: It wouldn't be wise to have this political representation in all the colours of political platform. But they cannot have left socialists, conservatives, liberals… they have to channel all these three directions into one party. If you want to be successful as a party, that is, of course, very complicated. So what keeps this party together is basically the only essence that they have said in the past 25 years "We are Hungarians and we want autonomy." There is no more programme to that. This needs to be refreshed and restarted and a transparent discussion started, from both directions – from

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.324323

Hungarian politicians towards Romanian politicians and from Hungarian politicians towards their voters.

3-6. Overall, for how likely do you consider positive changes, firstly, in the field of minority protection and, secondly, regarding the establishment of an autonomy region?

In general I don't see anything going very fast in this country. Minority protection is an issue that we need now very strongly, because we have problems with the minorities right now. The minority is under attack. So if we manage to make this a topic in Bucharest and in Brussels… and in Washington – because Washington's interests are quite large in Romania – then this topic could be solvable. Everything connected to autonomy is in my view completely unrealistic to happen. What might happen in the next 10-15 years is a different kind of restructuring – but that is not a Romanian issue, it's a European issue. As it seems the European Union will change in it's structure and it is possible, that in the course of these changes the sovereignty of each member state will be marginalized. Each country will be less sovereign, which means, that regions might receive more power. And that could be a chance for more power for the local areas of Hungarians. But we also needed a change in mentality on the Romanian and on the Hungarian side in Romania in the course of the discussion of accepting each other.

3-6.V1 Am I understanding you correctly: A change of mentality on both sides as well as a change of the structure of the European Union might be influencing factors that could have a positive impact?

I think the restructuring of the European Union will come. And I hope it will come to the better and not to the worst. If it goes into the better direction, this will have a positive impact on the minority. From the economical point of view, local, traditional regions and people can produce out of themselves quite a lot economically… if they are allowed to do so. Of course, if the Hungarian regions would be standing on a better feet economically, this could be a positive parameter, too, for a certain level of autonomy of the region.

3-6.V2 You've also just raised an interesting point: The role of the United States. Could you explain that in more detail?

The United States are influencing Europe quite strongly. If you would put the European Union on the balance, then the US is influencing Europe and not the other way around. It's even stronger on the border of the Union towards Russia – out of the traditional conflict between America and Russia. Nowadays we have here again, like in the Cold War, we have a proxy war, an indirect war between America and Russia. Basically, the former communist countries of Europe are geographically part of a zone, which has been always used as a shield between East and West – at least in the past 100 years. The NATO has a number of rocket and airplane bases in this part of Eastern Europe, especially in Romania. It is an important strategic point for the US to have a stable partner called Romania. Of course, the US is interested in general in the stability of their partners. Every stabilization is welcome to them, so they have a certain interest. But their specific interest is their rocket shield bases in the mountains in Romania. That is why the influence of Americans is quite strong on Romania, stronger than, I would say, the influence on Austria. So Romania is listening sometimes to Brussels but more to Washington.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004324

Transkript von Interview Nr.4
25.11.2016 – NGO-Vertreter, Politiker (RMDSZ) | ung. Minderheit

4-1.1. How do you assess the current relationship between the minority and majority in general? Please explain your view in a couple of sentences.
I think the minority protection field in Romania cannot be taken apart from the social changes in Romania. So I think the minority-majority relationship is at the same level as the general democratization process in Romania and the rule of our law. There was a period when nothing happened and the nationalistic hatred was very strong – I'm speaking about the 90s – starting from 1996 when our political organization, the RMDSZ, went for the first time into government coalition. That was the first opportunity to really improve the situation on the minority field, with many laws adopted. Afterwards Romania's ambition to become a member of the Council of Europe and NATO and the European Union meant a sort of international and European pressure on Romania to fulfil its obligation to watch the minorities. It's not self-understanding, but it started with very concrete proposals from the side of the Hungarian community, the political representation. It was a famous letter sent to the Council of Europe, in 1993 I believe, which had very concrete proposals for what should be done on the minority field. So basically that starting point and the pressure were very significant in Romania that time. The Romanian majority of the political elite was constrained to give minority rights, to have a good educational law, to allow the use of the mother tongue in the administration, in justice, to start the restitution process – this, of course, was not only the benefit of the Hungarians, but of the whole society, giving back the church properties and the community properties – so all those very important decisions which prove that there is a willingness from the side of the political majority to build up a better relationship with the minority.
Afterwards, when the accession process was completed – the Council of Europe, NATO and the EU in 2007 – from that moment on Romania had no pressure, felt no need to make new steps and to be favourable towards the minorities. It was not able to make the next step. In my understanding, the next step would have been to collective rights, because every other piece of legislation meant to give individual rights to Hungarians as well as to the other native ethnic minorities of Romania. The big aim of the Hungarians, of course, was to also have collective rights, autonomy, own institutions ruled by the community, and this was not accepted by the majority. I think that also the atmosphere in the Romanian society is not ready for that. But it's always the question of who should be more open: Do we need to wait for the society to be more open to such a question? Or can the political majority make those proposals, take decisions and then convince also the society that it is needed?
At the level of the communities, I believe, it's still Hungarians and Romanians within fragmented societies. There are not enough cultural relations, social relations, between the two communities. And yes, that's a historical fact: These past 60/70 years were not able to change that much. I am not referring to municipalities where the Hungarians are in small numbers like 4 to 5 percent. Of course, they are totally integrated in the society. But I'm thinking about Marosvársárhely/Tirgu Mures, a town where the population is almost 50:50, but Hungarians live their own life – with their own theatre and cultural institutions, everything – and the Romanians are part in there, respecting all these organisations. Not speaking about the Szeklers with a big majority, they don't really have much to do with the Romanian majority. So roughly that would be my answer to the question.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204325

4-1.2. What do you think are currently the most important factors that influence the relationship between the majority and minority – and why?

Probably everything altogether, but the starting point of that is that Romania is still a young state if you look at its history. It started in 1918, it is structured with this territory, and afterwards there were the two big wars, then the communist regime. We can speak about a democratic state only since the last 26 years. Romania as a state is not mature enough to see the minorities not as a potential conflict, but as an added value to the society. Romanians were always looking at the Hungarians as something you need to be afraid of because, presumably, the Hungarians want Transylvania to go back to Hungary and "They will do anything to achieve that. We cannot trust them ever. If we give them more rights, they will be even more convinced that they get stronger and they will fulfil their ultimate objective: to go back to Hungary."

It was also how the Romanian politics went on. It is not about which Romanian political party was more nationalistic, because all the parties were – at the same moment – nationalistic. When they needed political majority, half of the Hungarian organisations accepted it – both sides. But actually all the parties were using this nationalistic card. That, of course, has its influence on the whole society. If you look at the polls of the Romanian majority, it still is not in favour to have a Hungarian neighbour. First of all, they don't want the Romani people, but then they don't want a Hungarian neighbour either. But if they have to explain in detail what they fear about, they are not able to provide valid answers. So it's a mistrust that has not yet been well treated at the level of the society. And, yes, mass media have an important role in that, but the media are only reflecting what they see in the society. In the political spectrum, they cannot be a part of that. So, yes, it's of course both sides, also the Hungarians. They mistrusted the Romanian state because they actually hadn't gained anything good at all from being ruled by Bucharest. The communist regime confiscated all the properties of the Hungarians, their rights, they couldn't use their language, they had no schools. When the old communist regime collapsed, they wanted everything from the next moment on. They were disappointed that the Romanian state was not able to give back or to provide good solutions to their demands. So it's a very complicated situation.

4-1.2.V What role does the autonomy discussion play in that context?

The autonomy is considered as an extreme measure, an objective, to take something from the Romanian state. There was this very pathetic idea from the Romanian majority, that Hungarians could take Szekler land or all Transylvania and run with it to Hungary – which is an unbelievable image. They do not really understand the concept of autonomy, that autonomy does not mean any operation, it doesn't mean independence, it means only self-administration, and they are afraid. They don't really understand the concept of minorities – at the level of the politicians but also at the level of the society. They don't understand that the autonomous minority that was living there for centuries – only the borders shifted above their heads – is not the same as a Romanian worker going to Vienna or to London where he has a new life with his family because they have some economic interests – all they want for their life. That is not the same thing as when you move into the United States. There everybody is in a melting pot, nobody is from there or they immigrated at a certain moment. But the Romanians consider the Hungarians as something foreign from the nations' body which – if they are not able to fully integrate, meaning assimilate – they should go to Hungary or wherever they want. But we are Romanians, we speak Romanian, everything we want to do in Romanian. This concept, for example, of original language – a second official language in the region being Hungarian – is not really accepted, neither this idea. That is how, at the level of the society, the discussion is going on.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004326

4-2.1. Do you consider the current minority protection in Romania as sufficient? Please explain your viewpoint briefly.

I consider it sufficient from the individual rights' perspective. I can also state, because I know the position of the different small minorities in Romania, that they are happy with this level of rights that they got. But, of course, that is not enough for the Hungarians which are a big community with more than one million people. They are not happy with only having the right to use their mother tongue in the administration, or to have an education at all levels in the Hungarian language, because they would like also to have self-administration for the community. So as far as individual rights are concerned, Romania is on a good track. I am speaking about the written legislation.

Now also about the next question, if these rights are respected by the authorities: The answer is no, partly – and mostly – not. The right to use the mother tongue in the administration is not respected everywhere, neither the right to education. If you look at the Hungarian medicine and pharmaceutical university in Tirgu Mures, where the law states that there should be organized education in Hungarian with Hungarian administration… this provision of the education law was not respected for, I think, five years. So it is one thing to have your rights on a big paper, and the second thing is if these rights, these laws, are respected. That is the big question going on now in Romania.

Also, discussions about collective rights are not effective. Collective rights would mean autonomy – not only territorial, but real autonomy – to me, because territorial autonomy would be a solution only for the Szekler land that roughly means 600.000 people. The other Hungarian communities live in different majorities which would need a solution like the Swedish speaking people in Finland with this collective autonomy. For the small Hungarian communities, where they are in a very small number, a cultural autonomy would be a good solution. The RMDSZ had a proposal of that in the parliament in the minority laws. These types of different autonomies are not accepted by the political elite, neither the minority laws. It was in the parliament for more than 10 years and there was not a real debate about that. As I said before, Hungarian as a second language in Transylvania is not accepted either. It also would be a form of collective rights for the other Hungarians, too.

4-2.3. How do you see the Romanian Constitutional claim of an 'unitary and indivisible National State' in the light of the reality of life in Romania and the demand for autonomy?

The starting point of the Romanian constitution is that there is one Romanian nation and everybody is alike, although Romania recognizes – I think – 19 minorities. That means it is not that clear that it is one nation, one language. That means that the minorities should be recognized, in our opinion, as constitutive parts of the Romanian nation. This objective would mean not only to amend the constitution, but to write a wholly new constitution, because the article you are referring to is not possible to be amended. It can only be written in a new constitution. The constitution provides this level of individual rights, and based on those provisions the whole legislation – containing also elements for minority protection – were build. But considering how the Romanian constitution is today, I think, that ethnic autonomy would not fit in its framework. It is very clear that according to the administrative order of Romania the are municipalities, the counties – and then you have the whole of territory. There is nothing in between. This sub-state territory – as the autonomy would be – is not possible in this constitutional framework. Even the existence of the economic regions – in the sense of NUT-2 regions in the EU corpus – is something that was purely statistical and has nothing to do with the incorporation in respective regions.

4-2.4. Do you see significant shortcomings in the protection of minorities, in particular regarding the situation of the Hungarian minority? If so, please explain the biggest ones shortly.

I think legislation is not implemented fully – that is the one problem. The second problem is that parts of the political decisions are not taken, but the judiciary is giving solutions against the community. When we look at some decisions regarding the restitution process in Sfantu Gheorghe/Sepsiszentgyörgy and Marosvársárhely/Tirgu Mures – that shows that also the justice is not giving the right solutions in the direction of the minority rights protection. Until now, our main concern was that the political decisions were not taken and we always need to find a majority to change that. But when it comes to the decisions of the justice… that is very difficult to debate once they are final decisions. So this is a new development in the last five years. We did not have those situations beforehand.

4-2.5. How do you rate the current regionalization / decentralization project regarding the matter of minority protection?

Sometimes we seriously doubt that the Romanian state as a whole, run by Bucharest, is really willing to decentralize and give rise to laws to the society. Although the closer the decisions is taken to the citizens, the more effective it is. It is better using the practise… the local level knows better how to spend money effectively. The Romanian state was never serious about decentralizing and when they came to a certain level they always changed that, they recentralized some elements. There is no ongoing discussion about regionalism. There were aspects, and in certain periods there was a discussion, but Romanian politicians were not encouraging the creation of the historical regions. Romania was created of several historical regions, but these historical regions also showed the history of Romania which is not always pointing towards a unitary state and a strong nation. So it reminds the Romanians of all the past. So they are not very happy to speak about these regions. They are not very happy to speak at all about a new regional system because the statistical regions that exist now, these economic development regions, don't have any element of cohesion between the parties in that region. They are only counties that are nearby and they constitute, I'm not sure, these eight or nine economic development regions of Romania.

They were always very careful not to have any region in which the Hungarians would be in majority, because that would point in the direction of autonomy and – in the Romanian perspective – of something extra-territorial. Of course, also the political representation of the Hungarians opposed this regionalization process, once they saw that there is no chance to have together the Hungarian counties in one region. It was better to support the postponement of the whole of the discussion. The proposals were on the table to create bigger regions, but inside of a region where all the three Hungarian counties are part to create the sub-region as well as micro-regions or ones with a special status. There was no real debate that had a point although the proposal is on paper already.

4-3.1. What role does the Europeanization play for the Romanian minority protection in general?

I spoke about the pressure that actually enabled Romania to make important steps. But nowadays, I cannot see any attempt from Europe to challenge the status quo regarding the minority rights in Romania. They consider that since there is no internal conflict, there are no huge scandals, then things are ok and we should not change that. We have a strong problem with this point of view – not only as Hungarians, but as an autonomous minority. […] Romania has an excellent relationship with the European Union, with the US, also as a

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004328

NATO country – so they feel that they don't have to make new steps towards the other minorities, that they don't have to give them new rights. Because the Romanian state as a whole considers that Romania is a role model for minority protection and they framed this. It's part of the national strategy, which is not okay, because it is the state making this declaration and not the minorities themselves saying that their state is a role model.
Nevertheless, there is a huge interest from the side of the Hungarians in Romania to present all the problems that exist, all the bad decisions that were taken. All the laws that are not respected should be presented at the European and the international level, so that different institutions know that not everything is as nice as it looks, as it is painted by the Romanian state. And, yes, it would be important that the European atmosphere and that the United States are favourable to solutions pointing towards autonomy. That would show that it is not something that results out of question, because the Romanian state now considers autonomy is out of question. They don't realize that in many EU member states you have a territorial autonomy which proved to be very effective – if you look to Italy, to Finland and to other different solutions that are found in Belgium and so on. They don't want to see that. But if at the level of the European Union, of the Council of Europe, they encourage these good solutions, good practice, then Romania can be convinced that it is not something to be rejected. But it is a long run, of course. We don't think that such a solution would be opposed by any international European organization, but it is important how they see the autonomy solutions. If it is a positive thing, then also Romania should consider this approach.

4-3.1.V1 You just mentioned the United States. Do they also play a role in that?
Yes, the United States played an important role. Maybe you'll discover that at a certain moment it was a negotiation between Hungarians and Romanians, under the roof of a think tank from the US State Department, which enabled the whole discussion about the individual rights. The first step was made at those discussions, the NATO discussions.

4-3.1.V2 Was that in the nineties?
Yes, it was in 1993, and it was the "Project on ethnic relations", that was the name of the organization that organized these meetings. The United States were very positive, the whole period, about the restitution process in Romania because Romania chose to give back in nature all the properties confiscated by the communist regime. The US was very interested, especially regarding the point of view of the Jewish community of Romania… but with that, they are very sensitive on the whole restitution process. They are regularly informed and they are partners in that… but also about the other minority topics. It was part of the Romanian democratization process, how Washington saw "What is the level of minority protection in Romania?".

4-3.2. How do you rate the effect of the European minorities' protection standards with regard to the interests of the Hungarian minority?
Of European in general? That means two parts: the European Union and the Council of Europe. The Council of Europe's bigger instruments the framework convention and the regional and minority languages charter. These were adopted and ratified, but if you look at the two presented by the RMDSZ, you can see that there are many, many cases where our recommendations and these legislative instruments are not respected in Romania. There is no real means against Romania or any other state if they don't fulfil what they assume. That means that there is no real power to change the Romanian state. At the level of the European Union, there is no such instrument as minority protection. It was part of the negotiation process with the Copenhagen criteria, the political criteria. Among those were

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.204329

also minority protection criteria. But once a country becomes member state, they don't have to fulfil the same criteria because the member states don't fulfil any minority protection criteria now, for example France or Greece. Minority protection is none of the competences of the EU. It is our struggle with them to convince them that they should consider the level of how Europe puts this question. The Council of Europe has good instruments, but is not able to make a pressure anymore on the different member states. The EU has no competence.

4-3.2.V1 To what extent do you agree with the statement that – in spite of the European integration of Romania – the relationship between minority and majority has not improved fundamentally?

It was not a factor that influenced much on this relationship. On the Hungarian side, it was quite superficial. They believed that once new member Romania will be more European, it will adopt more European standards, also minority protection. They feel that this didn't happen, so there was a huge disappointment. But still the Hungarians see the European Union as the best place to be, because it still offers sort of an insurance that things will not get worse. And they hope that at least the level of legislation that exists in Romania will stay or – if they want to change it – that will have some repercussions from the European side. But minority-majority dialogue didn't change a lot. I can tell you that the previous period, when Romania was a candidate for the Council of Europe, NATO and the EU, was better because the pressure meant also some changes – not only the new legislative elements, but also positive messages towards the majority population. And that helped a lot. Today it's like a frozen conflict. It’s a status quo which is not really changing.

4-3.2.V2 So the reason why it didn't change is rather because of the mechanics of the European accession process?

Yes. You didn’t have this double standard of the Copenhagen criteria so that the countries had to fulfil these criteria having minority rights legislation. But afterwards, when they are already members of the EU, they don’t either have to respect the legislation nor do they need to make other steps forward.

4-4.1. What role does the current foreign policy of Hungary play for the Hungarian minority?

Us as Hungarians in Romania, we have our own foreign policy. You know that was a long evolution how the Hungarian state acted towards the minority. Before it was the question of who was running the government in Budapest – some were more attentive, others more reluctant about intervening in Hungarian matters. Nowadays one could say that the Hungarian government respects the aims and goals of the different Hungarian communities and they are extensively helping to achieve those objectives, also financially. But due to the citizenship, the help from Budapest has also an emotional and a cultural meaning.

Of course, for the Hungarian government the biggest Hungarian community living abroad is in Romania, but they pay – not equal, but important – attention also to the other Hungarian communities. They have many programs nowadays with everybody. But it was always the question how the minority question is reflected in the bilateral relations between Hungary and the different states. Today, in the bilateral relations between Hungary and Serbia, Hungary and Slovakia, the relationship is excellent but the minority questions were put aside, they are not on the agenda of the bilateral relations. The relationship between Hungary and Romania is a quite bad relationship right now, not because of the minority question, but because in the last four years, where there was not a good relationship between the two governments. First, because it was a social-democratic government in Romania which had a not good

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004330

relationship with the centre-right government in Hungary. Now Romania has a technocratic government – which really is in place only until the elections, so another appealing partner for Hungary. Let us hope that after the elections the bilateral relations will improve. It is a big question how the minority protection will be reflected in the relationship. Just for the history between Hungary and Romania, there were also common government meetings, joint governmental meetings, in Bucharest and in Budapest and some other cities. That meant that there were excellent relationships and Hungarian communities' political representation was sort of a bridge builder between the two countries.

4-4.2. What do you think are the most important activities of the Hungarian foreign policy addressing the Hungarian minority and how do these look like? Please list and explain them very briefly.

That's a difficult question, because it's not me who should explain what they are doing and why they are doing it. I said that the most effective way to serve the Hungarians abroad is to have a good relationship with the state where they live and every help that they provide should be done – and is done – in the framework of the respective state. If the bilateral relationship is not good, then the situation of the Hungarians who live in that state will not improve. Secondly, if the relationship is good, the minority topics are not on the agenda, that would not improve the situation of the Hungarian community either. If we press this bilateral level and we go – what is doing Hungary at the European level – then Hungary's foreign policy in this moment is challenged in Europe in different contexts. They have other bigger topics and I think they cannot be effective in the minority protection field. I mean, let's be honest. Nevertheless they are supporting the minority work done by other organizations, […] because they want the Hungarian minorities question presented in a European framework, under the European minority protection umbrella and not as a separate and distinct Hungarian question. They learned in the past 25 years, if they put the problems of Hungarians from the different states in the region on the table, everybody is looking at it as, something the Hungarians want for themselves. In the Hungarian government, in their foreign policy, they reframed themselves not to do that anymore. They strongly support a European approach where the Hungarian questions are together with the other minority communities' objectives and goals, like they ask also for a legal protection framework for the minorities on EU level. The European minorities want also the castle of Europe to rethink these legal instruments – like the two I was already speaking about – and make a new generation of legal instruments in the benefit of the minorities, but all this together with the European minorities. That is not a Hungarian question. That's what I mean.

4-5.1. What role do the Hungarian minority parties currently play for the situation of the Hungarian minority, particularly with regard to the autonomy issue?

I think they have if not an exclusive, but an overwhelming part in that, because all decisions regarding autonomy or whatever will be taken into parliament in Bucharest. You cannot have a decision in the Romanian parliament if you don't have our politicians supporting that. The recent history of Romania shows that only Hungarian politicians were able to represent the Hungarian interests, also the autonomy interest. But nevertheless, they represent 6.5 percent of the mandates in the Romanian Parliament, meaning that they need to acquire other 55 percent from other parties to have their objectives supported and decided in Parliament.

The political representation of the Hungarians is a life-or-death question for Hungarians, because once they are not there anymore to influence decisions, I think that Romania would go on a very bad track regarding the minority rights. I think that the Hungarian community itself was wise enough to recognize this own interest and that is why – although there were

several attempts to have new parties – actually they are united in the RMDSZ, the Democratic Alliance of Hungarians in Romania. Now one of the two small parties is also on the list for the upcoming elections, while the third party is not getting on. They don't have any candidates and they are so small that they cannot influence decisions much. And besides that the NGOs play an important role.
But one should not forget that in the case of Transylvania the RMDSZ is not only the political representation, but it is a real Union of the Hungarians of different interests, also politically left-right-liberal and so on, and that they also have cultural projects, they have support for the economics, for SMEs and so on. So it's not a purely political organization. NGOs have an important role because they articulate different group interests. You can see that in this autonomy business there are many organizations in Transylvania claiming that they are a national council or whatever, but they are small NGOs besides the big political representative. They are always important because they provide important inputs for the politicians, for the political organizations. These organizations should be treated at their right weight and they have a very small group behind them actually.

4-5.2. Are there areas where the minority parties could improve regarding their aim for minority protection and an autonomous region in particular? If yes, what do you think are the biggest and why?
Operating here can be – and should be – improved all the time. You cannot say that you are in an organization and everything is perfect, the next year you should do exactly what you did last year. You need to evolve. There are always new challenges: You have a society which changes, you have communication tools that are constantly changing, so also your actions in this political representation need to adjust, need to change during the time.
I think a stronger professionalization of the work of the political representation is important. Somewhere in the 90s, it was enough to formulate one proposal for the next four years. Now you cannot be sure that what you propose today should not be amended, should not be changed, not be under constant improvement. You need professionals for the different topics that you cover. I think that is challenging the different political organizations. How can they provide a professional cultural work and a society offer to the community? How can they be effective politicians at the national level? They always have to prove that they don't only care about the minority topics, but that they are also able to provide answers for the environment, for development, for economy, whatsoever. Besides that, they also have to represent – at the European level – the aims of the community, to have a strong profile on European and international relations.

4-5.2.V1 What do you think about the areas communication and collaboration?
I forgot to mention that also the level of the local communities is very important. It is the core of the political representation what they do at local level – also communication, everything, has to be adapted. With the social media, it is a question that even professionals are not able to answer. What is the problem of social media? How can social media be an important input? What is the best way to address the electorate in small villages? What is effective in big towns? It is not the same. Communication is a very dynamic field. They need constant improvement. They know that, I think, but they don't find always the good answers in time.

4-5.2.V2 What about collaboration between the minority parties?
The collaboration of the minority parties is a question of opportunities: If they need to cooperate because there is an interest on both sides, they will find the cooperation. It was for the first time, two and a half years ago, that the RMDSZ and the Hungarian Civic Party had

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004332

their first agreement. The Hungarian Civic Party will have no list for the European elections, and that was in a national interest, they wanted to be in the national parliament. So they waited a few years, and now they are on the list of the RMDSZ and they will be in the parliament. Then they managed to have a pragmatic cooperation on the national interest, on autonomy, on these basic themes, otherwise they can have a different approach to achieve their goals. With the third party there was no cooperation because there was nothing to discuss, because they were organized against the RMDSZ. They didn't want to cooperate. They consider the RMDSZ as the past communist party which will never change, which has corrupt people inside and so on. They were not the right partners to have a discussion with.

4-6. Overall, for how likely do you consider positive changes, firstly, in the field of minority protection and, secondly, regarding the establishment of an autonomy region?

For the moment, I don't really see improvements. The last four years were not the best period, but we have to see what will be the political majority in Bucharest after the elections, because that will show what goals they will have, where Romania is going in the next years. Do they want to adopt a new constitution? It is important that the aims of the Hungarians are considered. Secondly, will they go on with the generalization process? What would that mean for them? And how can we integrate in the different autonomy projects? So all these are open questions and they largely depend on the political majority that will be in Romania after the elections in December, if there is willingness, if we have a new project for Romania, because Romania had no actual country strategy after the EU accession. Their ultimate goal was to become a member of the EU, okay. But almost 10 years have gone by since, and we don't see what the Romanian society wants, what is the project for the country. If it is a good project, that also the aims of the Hungarian communities are included, then it can be a good outcome, it can be even an autonomy.

4-6.V Except for what happens in the Bucharest Parliament, do you see any important factors that are influencing these two areas, the protection and the autonomy issue?

I don't really see European evolutions that will dramatically change. Although, of course, everything that is happening – at the EU level with the Brexit, the election results in the US and so on – are important factors. But I don't think that – on the short-term – that would have any influence on what is happening with the autonomy in Szeklerland or in other parts of Romania.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.334333

Transkription von Interview Nr.5
02.12.2016 – Politiker (Szekler Nationalrat) | ung. Minderheit

5-1.1. How do you assess the current relationship between the minority and majority in general? Please explain your view in a couple of sentences
It is still pretty much based on mistrust. Generally the Romanian public discourse treats any kind of autonomy aspiration as a potential threat to the unity of the state. Resentments towards Hungarians are pretty deeply embedded. The Romanian political culture is by the way the reason why none of the actual political parties would be in favour of supporting any kind of autonomy aspirations. It is disregarded and totally irrespective of their ideological affiliation. Romanian political parties just simply treat this topic as a non-starter. Just let me recommend a source for you, because I'm not sure if you are familiar about the reports of the European commission against racism and intolerance. It is also their observation that there is a general social climate pervaded by hostile attitudes towards Hungarians. The jolly joker question is how you can actually change this because if you have like a few handful of Romanians like Sabin Gherman, […] who are open to at least the dialogue with the Hungarian minority. The interesting thing is that over time these people who actually bothered to engage in a dialogue, get treated as some kind of race traitors by the rest of the Romanian majority. As far as the Szekler National Council is concerned, we made continuous attempts to try and build trust regarding our autonomy aspirations. For example we try to organize mutual trips, like joint trips, to various autonomous regions. And these attempts failed big time because there's just no Romanian politician who would give his or her name and face to such an endeavour. The best we were able to reach is one time when we had organized an event in Budapest, we were able to invite Romanian journalists to travel with us and cover the whole trip but that was it.

5-1.2. What do you think are currently the most important factors that influence the relationship between the majority and minority – and why?
The most important fact would be that especially Szeklerland wishes to achieve territorial autonomy within Romania but the Romanian state denies to engage in any kind of conversation or dialogue. This is problematic in the sense that, as you probably know, there's a discourse since several years regarding the administrative reform of the country, which they call regionalization process. Currently this is the one I see as the most important, because the plans that were voiced by the Romanian government so far, violate each and every minority rights standard that Romania has otherwise committed herself to implement. It violates the Council of Europe documents, it violates the bilateral treaty with Hungary and ultimately just simply aims to finally assimilate the Hungarian Community.

5-2.5.V Will the reforms change the ethnic majorities in the region?
Well, that's the plan. The plans we so far saw, which surfaced, pertained to giving administrative competences to NUTS-2 regions. Now if you look at the NUTS-2 division of the country, you would see that the 41 counties of the country are grouped into eight NUTS-2 regions. So in terms of Szeklerland this would mean Maros, Harghita and Covasna counties would be grouped together with three other counties with Romanian majority and the so called central region, in which region the proportion of Hungarians would drop below thirty percent. I mentioned this as particularly important, not just because it has been on the agenda since several years now, but also because we expect after the general elections, which will take place this month, the government will try to push forward with this process

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004334

and that could lead to additional tensions between the Hungarian and Romanian communities.

5-1.2.V1 To what extent does the Romanian state tradition or **the self-understanding of the minority, the parties of the majority or the minority,** or **the media or education play a role?**

I would not be able to set like an actual shortlist in terms of which factor is more important than the other. Certainly the historical traditions are very important. In this regard I would recommend another interesting book from Stephen Krasner, which is called „Sovereignty – Organized Hypocracy". It's pretty much interesting that as far as minority protection is concerned, fact shows, that actually the Romanian state was willing to accept only temporary constraints regarding minority protection. So throughout the 90s – especially when it was important for Romania to accede into various international organizations like the Council of Europe, the NATO and then the European Union 2007 – the country has signed and ratified various documents. So from a textual point of view I want to say that there is a relatively broad legal framework available with regard to minority protection. However, there was never really actual intent to implement those rights. And in this regard I would recommend, […], the ECRI report, the report of the Advisory Committee of the Framework Convention and the expert committee of the Language Charta. These are very important sources. I would also recommend for you to read shadow reports from various organizations. I will kindly send you some of the reports that Szekler National Council did together with the Transylvanian Hungarian National Council which might be interesting. As far as linguistic rights are concerned I would strongly advise you to send an email to this local civic engagement movement which is an advocacy group […]. They are really good in terms of advocacy for the implementation of linguistic rights and they base their activity on Marosvársárhely, which is without exaggeration, you can say it's a frontline city. Almost 50 percent is still Hungarian, even though you wouldn't really see too many bilingual signs. There is a very high threshold in Romanian legislation because its 20 percent. So it a specific minority exceeds 20 percent of the population than that community is entitled to various linguistic rights.

5-2.1. Do you consider the current minority protection in Romania as sufficient? Please explain your viewpoint briefly.

Well, no it's not sufficient in itself because of what I said: It's one thing that you adopt legislation, that you ratify international treaties – but if you do not implement, it is just simply worthless. And Romania is a major player when it comes to non-implementation. That's one of the rout causes of mainly every problem, because even with regionalization, if the state would respect its own laws – in this case law 215 from 2001 – the road would be normally paved for an administrative reform that is in favour of more subsidiarity. If you read that specific law […] there you can see that "the territory of the delimitation of towns, cities and counties shall be determined by law. Any change in these territorial limits can be performed only by law and only after consultation with the citizens of these administrative units by referendum." Obviously the local community wouldn't agree to regionalization which would severely make their ethnic proportion in the administrative unit drop don't 30 percent. This is the administrative side. As far as linguistic laws are concerned Marosvársárhely is an excellent example. You should come on the 10th of March next year because that's when the big annual autonomy rally takes place every year, the so called day of Szekler freedom. […] But if you visited Marosvársárhely you saw that even though the proportion there's almost 50%, the cultural landscape is very much so to speak uni-coloured. Seldom would you see bilingual signs, seldom would you see any bilingual place names and as far as public

administration is concerned there are not really any employees in offices who would be able to give service in Hungarian. As a matter of fact in Marosvársárhely we had a very unfortunate case which I really need to inform you about, even though it's not necessarily strictly your topic. But it really shows the mentality of Romanian institutions with regards to minority rights. There was a Dutch citizen of Hungarian origin, called Landman Gábor, who went back in 2013 and wanted to inquire information about a specific case – together with a Dutch journalist – at one of the local police stations in Marosvársárhely. Given the fact that he did not speak Romanian he asked for Hungarian civil servants which should be available according to law. Of course they refused. So he asked continuously in various languages, he speaks also English, German, Dutch and also French I guess. He was asking this kind of information in various languages that he would like to have a Hungarian translator. And they still refused. As a matter of fact the policemen forced them, apprehended Landman Gabor, they handcuffed him, they pushed him into an interrogation room, punched him in the back and asked if he wanted to start a revolution. And this is about the approach of Romanian authorities. This is the same thing that the organizers of the Szekler Freedom Autonomy March have to experience every time we want to do it. Various obstacles, the most preposterous obstacles and legal technicalities are brought about by the mayor's office and the gendarmerie in order to hinder this demonstration. This year actually the authorities went as far as to start fining everyday people citizen who took part on this rally. So people who are simply exercising their fundamental right to assembly were fined by the gendarmerie.

5-2.1.V But on what legal basis?

On the basis that they were way too loud. The gendarmerie applied the provisions on noise disturbance for demonstrations. This is quite ridiculous.

5-2.3. How do you see the Romanian constitutional claim of an 'unitary and indivisible National State' in the light of the reality of life in Romania and the demand for autonomy?

The most important thing about the Romanian Constitution – and if I may again recommend something for you to read – it's a part of a series "Constitutional systems of the world" from Bloomsbury. It has various editions, like the Constitution of Finland, Belgium, Austria and you name it. There was quite an interesting one "The Constitution of Romania – Contextual Analysis" written by Selejan-Gutan. This is a quite interesting read. One of the most important conclusions, one of the most important sentences, it's on page 43. This is probably the most important thing with regards to Romanian Constitution, especially article one. So as Selejan-Gutan writes: "However, the constitutional text is not all in all ethno-centric in itself. It allows an opposite pluralistic interpretation. What must be changed therefore is not the constitutional text but the ethno-centric mentality." This is why I mentioned to you […] that basically there is nothing in Romanian Constitution that would represent an effective constitutional legal barrier for autonomy. Romania perceives itself as an unitarian indivisible state, that's very good. Similar provisions can be found in the Italian constitution, similar provisions can be found in the Spanish constitution. Apparently these unitary states, even though Spain is often mentioned as a quasi federal state, but as far as the constitution is concerned, it's also an unitary state. So these provisions all in all did not cause any trouble within these states when they tried to accommodate territorial autonomous structures. This is really the bottom line. So you need to change the ethnocentric mentality which creates a political barrier, which is then kind of wrapped in this constitutional wrapping. But that's just a smokescreen because it's easier to simply point at article one and then use it as a tool which enables you not to engage in any kind of conversation about the topic at all.

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004336

5-2.4. Do you see significant shortcomings in the protection of minorities, in particular regarding the situation of the Hungarian minority? If so, please explain the biggest ones shortly.

There are several shortcomings, mostly they were all pertained to turn on implementation of already existing legislation. Plus this whole social climate that is just pervaded by anti-Hungarian sentiment, which means that various institutions like continuously and actively try to portrait decentralization, self-rule as a potential threat. In this regard I'm not sure, if you are familiar with the case of Beke István Attila? There were two guys that were arrested, they were in the 64 Counties Movement. I'm trying to look for the indictment… the anti-terrorist institution of Romania elaborated the indictment recently. And this is in fact an indictment against the Hungarian community as a whole. How can you sense that, if you turn to page six in the indictment. So this is about two persons who allegedly wanted to blow up a bomb on the first of December last year. Now the Szekler National Council never had any kind of connections with these people. Not formally nor informally, we don't know these guys, we don't want to have anything to do with them. We always dissociate ourselves from extremists. Yet if you turn to page six you can feel free later on to translate the findings that are in the top corner. Actually I did so because I really had to inform several partners about this ridiculous thing because indeed it's an indictment against the whole Hungarian community, the indictment rights and I will quote this again: "As you will see follows the policy of small steps and events organized by these extremist organizations in Romania wanted to demonstrate strength, power and discipline, while they invited prominent members of foreign movements in Catalonia, Northern Ireland and the Basque Country to attend and to speak. That is from regions with marked extremists and terrorists problems. The aim in organizing such events is to cultivate, maintain and develop among the Hungarian community of Transylvania ultra-nationalist and anti-Romanian sentiments. And to put strain on relations among members of the two ethnic communities and consequently damage the climate of peaceful coexistence and to intimidate and create a fear among ethnic Romanians coming from areas where they are minority relative to the ethnic Hungarians." And the illustration for this totally preposterous indictment comes from the day of Szekler Freedom Demonstration of the Szekler National Council. So the anti-terrorist institution of Romania DIKO takes an organization and an event, which doesn't have anything to do with the actual case, and uses it to try to demonstrate some kind of general climate in which anti-Romanian sentiment thrives. I mean if you actually look at the invited guests from Catalonia and the Basque country, they come from parties which couldn't be further away from the far right. Conveniencia Democratica Catalonia CDC, which is the governing party, is particularly liberal, social liberal, they are within the ALDE political group within the European MEP and so was the member of the Basque national party. So this is quite ridiculous, an indictment in itself. But unfortunately – and this is something we feel on a regular basis – that the secret services are particularly active in this topic.

There was in this regard a very interesting incident where the head of the state Klaus Johannis wrote a letter to the biggest party and that particular party UDMR for its birthday, or some kind of anniversary or something. Actually what Johannis wrote is that several claims of Hungarians are justifiable and that Romania still has to work a lot with regards to minority protection. The problem is that this narrative wasn't in line with the official propaganda. Because if you look at any official stance that Romania makes, and if you look at the picture they try to communicate about themselves, is that "Romania has solved the minority question in an European and exemplary manner. There are no problems here. Romania is the best practice country". Obviously, what Johannis wrote wasn't in line with this. So what

happened? It's a pity that there's not really any robust history in Romania with regards to investigated journalism because just… nobody really did a big fuzz about the fact that the original letter was only present on the official homepage of the president for four days. After which it was replaced by an alternative letter where the said parts were excluded.

5-3.1. What role does the Europeanization play for the Romanian minority protection in general?

If we look at the whole process it's pretty obvious that the EU has leverage over specific countries before EU accession. After that, this leverage just ceased to exist. Even though the treaty on the European Union article 2 stipulates that also minority protection is a fundamental value of the European Union, the EU doesn't really have any tools to force countries to abide by the treaties actually. It has some, of course: They can engage in the infringing procedures and so on and so forth. But in this topic I don't think that there was any actual development. As a matter of fact…

5-3.1.V1 But do you mean before the accession or after?

No, if we consider the whole process there was no development. One of your questions will focus on the role of Hungary and the whole process, but now for this question it's important maybe to point out that Hungarian political discourse treats Romania's EU accession as a great opportunity that was lost. Because Hungary tried to make gestures towards Romania by ratifying their accession treaty as soon as possible. Actually only Slovakia ratified it. The Slovakian parliament ratified it earlier than Hungary. Even though, and this is what people are talking about nowadays, that this is a huge opportunity missed because it was before Romania's EU accession that Hungary could have, let's so to speak, pressure Romania into making a specific change in their legal system which would have been favourable for the Hungarian community. […] If you read that on homepage nationalregions.eu, you can see how we try to use the tools that the EU or the Europeanization process provided for the benefit of the Hungarian community. So what we were proposing is to reform the cohesion policy and we thought that the cohesion policy of the EU should grant specific attention to those regions which are characterized by specific linguistic ethnic national characteristics. Even though according to the treaties social economic and territorial cohesion is a shared competence between EU and its member states, the Commission thought that this whole topic is just a hot potato – and it really doesn't want to do anything about it. So even if you have presumably good provisions in the treaties, the whole EU Brussels bureaucracy is just really not receptive towards the topic and they really don't want to have to do anything with these contentious issues.

5-3.1.V2 What is the stand or the role of the EU in terms of autonomy?

You mean the EU's role? Certainly nobody expects the EU to pressure Romania into giving autonomy to Hungarians. As far as the Szekler National Council is concerned we don't think of various European or international institutions as instruments of pressure. We tend to think about international forms as forms of dialogue. Maybe this is where the EU can come into… just lend a helping hand. Because Romania continues to be a country which appears to need external motivation to engage in a conversation with its own citizens in case they are of Hungarian origin. This is it: The EU could provide a platform for dialogue.

5-3.2. How do you rate the effect of the European minority protection standards with regard to the interests of the Hungarian minority? Do you think they're helping in

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004338

achieving the interest of the Hungarian minority? Or are they not strong enough or should they be rephrased? Should there be any other means by the European Union?
As far as the text goes, if you just read the Council of Europe recommendations one is better than the other. We would have for example recommendation 1334 of 2003 based on the Gross report. There‘s another one 1815 of 2014, If I am not mistaken… I mean I see a lot of good progressive texts. But again since there are no actual tools for various international organizations to force states to abide by these standards, in the end, I think the whole thing comes down to major powers as opposed to actual institution… like if you take the example of the Aland Islands the international community was extremely deeply involved. Actually it was the League of Nations that decided that the islands should stay with Finland. However, Finland has to provide additional guarantees to maintain the Swedish character of the islands. So this is the kind of attitude that would be really nice, also in terms of the Hungarian community, but I don't see the whole international community developing towards this direction. Especially now with the migration crisis… I mean the case of traditional national minorities is just really off the table.

5-3.4. To what extent do you agree with the statements that in spite of the European integration of Romania and the relationship between minority and majority has not improved fundamentally?
I fully agree.

5-3.4.V What are the reasons for you why it didn't improve fundamentally?
Certainly, if you read this ECRI report, they also mentioned that the education system kind of reproduces all the stereotypes and resentments towards Hungarians. This is the reason why there is a strong toxic agreement among the Romanian majority and there is a very negative overall picture embedded in Romanian political culture. So I would say that education and deficiencies in education have a lot to do with the fact that we are still where we are in the European Organization and didn't fundamentally improve the situation.

5-4.1. What role does the current foreign policy of Hungary play for the Hungarian minority?
Generally speaking, if you read the constitution of Hungary and not just the one that was adapted in 2010, but also the former one which was adapted in 1989, just as a part of the political transition. In both constitutions we have references made to the simple fact that Hungary has a sense of responsibility towards the kin people living behind the state borders. I think that is perfectly normal that this provision exists also from the point of view that it was at least partially due to the policies of the Hungarian kingdom that later on led to that situations that minority Hungarians are in today. Given the fact - it's fair enough to see - that Hungary was to some extent part of the problem. It‘s also reasonable to say that Hungary should be part of the solution. Also, more generally – as kin states are concerned – probably you have read the book about autonomy called “Autonomy – Flexible solutions to Ethnic Conflicts” from Ruth Lapidoth. Then you know that she highlights 16 points in this particular book which can contribute to a successful autonomy arrangement. And what‘s interesting is, that among these factors one is that in case there is a kin state – to which the given minority of the host country is attached to culturally – the kin state should be involved in the autonomy negotiation process. This is also the opinion of the Szekler National Council**.** We need to have good relations between Romania and Hungary. That‘s a prerequisite for autonomy, for Romanian and Hungarian relations. I’m sorry to say that the relation between Romania and Hungary as countries is bad and we can't really expect that Romania will give any kind of

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.334339

additional rights to the co-ethnics living in the country for that particular cultural community. This is often a tricky topic because on one hand you would like to have more rights for your compatriots living abroad, but on the other you also have to, or want to build good relations with those host countries. So this is why, what we were seeing so far, is that basically Hungary or Hungarian foreign policy has three basic tears: One is Euro Atlantic integration. That's kind of a common point of consent among both left and right wing parties in Hungary. Then we have good relations with neighbouring countries as the second point; the third point is responsibility for kin people living behind the state borders. This is what I was trying to say that the second and the third points often contradict each other. This is why left-wing governments tend to focus – or so far this was the case – more on good relations with neighbouring countries to the detriment of getting voice to specific problems with regards to minority protection. Whereas right-wing governments pretend to emphasize the current point. So this is why, for example, it were mostly socialist governments, when the bilateral treaties on good neighbourly relations were concluded. Hungary has these kind of bilateral fundamental treaties with Slovakia, Ukrainia and Romania.

5-4.2. Having that in mind: How do you assess the role of the current foreign policy of Hungary regarding the Hungarian minority in Romania?
One of the most important cornerstones of the current government's policy was the dual citizenship or more precisely naturalization on preferential terms. And given the simple fact that Romania has a similar legal framework for Romanians living outside Romania, there wasn't any objection from the Romanian part. It was different in Slovakia, when the Slovakian government immediately reacted with a counter of all. So now in Slovakia, if you assume the citizenship of a different state, then you automatically lose your Slovakian citizenship. There were no such reactions from Romania and that's also to a large extent due to the fact that when the Hungarian government elaborated this specific law, they actually used the corresponding Romanian law as a source of inspiration. This is why there weren't any major issues which revise to that particular point.

5-4.2. What do you think are the most important activities of the Hungarian foreign policy addressing the Hungarian minority at the moment and how do these look like? Please list and explain them very briefly.
Let‘s look at it. Where are the ways that Hungary can support it‘s kin people abroad. They can give financial contributions.

5-4.2.V1 But are they doing that at the moment?
Yes they are. For example there is a University Sapientia which was established just a couple of years ago. The accreditation process took quite a long time, so it's an Hungarian institution. Now its accredited in Romania but it's still hundred percent financed by the Hungarian state. That costs, as far as I know like two million forints per year, only to maintain that particular.
There are also various arrangements to do all sorts of cross-border cooperation that benefits and develops those particular regions where Hungarians live. This is the financial part. Then of course there is a diplomatic part. If you listen to the Hungarian diplomats and various international forums, they are really receptive towards minority issues in general. That‘s also echoed in the Hungarian legal system. Hungary is one of the rare examples, which provides some form of autonomy. I mean, where are the examples in Central Eastern Europe?

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004340

5-4.2.V2 If Hungarian politicians make official statements or express their opinion or viewpoint around the Hungarian minority in Romania – are these statements helpful for the Hungarian minority or the case of the Hungarian minority in Romania?
Sometimes they are, sometimes they're not. It‘s a fine line and you have to balance. This is why I said that often minority protection and good relations with neighbours contradict each other and, nonetheless, there are some cases where the Hungarian minority expects the kin state to act and to try to, I wouldn't say to protect them, but to try to at least make the international community aware of their problems. Just not to let Romania to sweep things under the carpet. This was the case for example exactly with the Szekler flag, where Hungarian foreign policy took quite a decisive stance and Németh Zsolt, who was at that time the president of the Foreign Affairs Committee of the Hungarian Parliament, called the Romanian institutions to cease with symbolic aggression, as he put it.

5-4.2.V3 What do you think about their stands regarding the Hungarian minority parties in Romania and especially their autonomy demand?
I think it will be much better for the Hungarian government and the local minority community if Hungary would place an emphasis on much larger strategic issues. I mean if Hungary makes assertions in international forums that's fine. But if the government goes down to trying to influence partly on political level, I think that's not such a good idea. And it's not even cohesive either in this respect because it's not a secret that also the current FIDESZ government had quite a lot of reservations against UDMR. Just a reason why they made several attempts to counterbalance this party, to replace it with the different regional Hungarian parties. First it was the Hungarian Civic Party in 2004, which failed to, like swamp the UDMR on the party politically... Then later on they contributed in creating the Transylvanian Hungarian People's Party and now, what we see, is that actual FIDESZ members are campaigning in favour of UDMR throughout this election. So it's really incohesive and I don't think this is what Hungarian kin-state policy should do.

5-4.2.V4 Have you some short examples about this campaigning?
For sure. it‘s all over the media. There were particular events which raised some eyebrows because one of the hardliners of FIDESZ, he is the current speaker Kövér László, went campaigning in favour UDMR which he earlier called as “a party with bullshit recruits” and “a party that is actually part of the problem of the Hungarian community in Romania and not part of the solution”. So he made very harsh sentences and associations. Then here he is campaigning not just with UDMR members… but one particularly, which really blew everyone's mind is this particular guy Verestóy Attila. Because UDMR is a quite diverse Party, it has many internal fractions. Some of which are quite far away from each other ideologically and Verestóy is part of a fraction, it's not a formally established fraction, it's part of an intellectual group that is considered to be… let’s put it euphemistically… often accused of treason against the Hungarian community with it’s parties. Then here he is campaigning with Kövér László. It‘s really confusing and counterproductive at the same time. I think that Hungary should have a role in the autonomy aspirations of Hungarians living behind the state borders. This is also in line with what academia thinks about it and the book from Lapidoth. But I think that they should really be viewing a broader strategic picture as opposed to going down to political governments campaigning.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004341

5-5.1. What role do the Hungarian minority parties currently play for the situation of the Hungarian minority, particularly with regard to the autonomy issue?
We can also talk about this piece from Salat Levente. There he lists all the 16 various autonomy concepts that were elaborated. There was an abundance of concepts already, but there isn't an actual party representing it in Bucharest. Every time UDMR enters the government that has a cost. And the cost is not to say anything about autonomy. So this is they are quite, so to speak, a cheap coalition partner. Because no matter how many times they have talked about autonomy, how many times they have promised to their electorate that they will represent this in the parliament – that has never really happened at all. As a matter of fact many votes that were lost by that matter are larger than the amount by which the Hungarian community itself had decreased in the previous years. In German, I guess, the best word would be „Politikverdrossenheit". People are just simply fed up with the never-ending promises that never come into being.

5-5.1.V Regarding autonomy or other issues as well?
Yes**,** regarding autonomy. If you go to the party's homepage you can see some headlines about the party's plan till 2020 and you would not be able to see autonomy anywhere. Another specific problem with the matter is that they legitimize this official Romanian propaganda that everything is all right. Because each time they enter the government Romanians can say "Oh wait, here are the Hungarians in government! Their voices are being heard!" and "Is there any higher form of minority protection than to actually invite a minority to take part in national decision making? No, there isn't. So here's the Romanian model for you." This party continues to legitimize this Romanian lie with their continuous presence in Romanian governments for which the community itself never receives anything because as I said, it comes with a price. You have to be silent about autonomy when you enter the Romanian government. The only thing that changes is that their cronies get nice jobs and that's pretty much it. Last but not least one of the other pressing issues with UDMR is, that they already characterize themselves as a party, which means actually, they have all sorts of NGOs on the field as well. That's ridiculous in itself. I mean how is it possible that you are a representative today without legislations – either on the national or local level – and then on the following day you are a civilian in an NGO and you supposedly scrutinize your own work you did yesterday as a politician. It doesn't add up. This is problematic because it decreases the credibility of Transylvanian Hungarian NGOs in the international arena.

5-5.2. Are there areas where the minority parties in general could improve regarding their aim for minority protection and an autonomous region in particular? If yes, what do you think are the biggest areas where they can improve or improvement is possible and why?
If you read this article from Salat… it's about a new constitution and that where minorities are in for majority that particular language should be an official language. If you read the programs they are all nice and good, but – the same as Romania does not implement, neither international treaties, nor domestic laws – these particular parties failed to actually represent their programs within the parliament. It will be the biggest problem but then we go back to square one on how you were able to change mentality. I guess two things that can be done with these parties. One is that they should have more and tougher standards for entering the government, either local or national. And the second thing is that parties should recognize that currently the Hungarian autonomy movement is in the movement phase, where the most important thing would be to have as many public demonstrations as possible, as loud as possible, as well mediatized as possible, in order to mediate a clear and decisive

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004342

stance towards the majority. This is when the interesting thing comes in, I mean I already sent you pictures from the day of Szekler Freedom or just called Autonomy March each year. But that is organized again not by a party but by the Szekler National Council. As a matter of fact I don't think that UDMR ever organized any public protest in favour of autonomy as did for example the Südtiroler Volkspartei back in the 50s.

5-5.2.V What about the general strategies or the communication, the dialogue towards the Romanian side?

As I mentioned there isn't really any dialogue taking place in this regard. It is just a taboo. As far as it pops up Romanians would start pointing at article one of the constitution. That‘s pretty much it. it‘s interesting how deeply much embedded this attitude is. I'm much more familiar with a specific decision of the constitutional court, decision number 80 from 2014. I send you the link as well. This is really important.

[…] It‘s long, nonetheless it‘s worthy of your time. Back in 2014 UDMR tried to cut a deal with PSD and the Ponta administration. Also, Ponta’s idea was that the NUTS-2 regions should receive administrative competences and so UDMR said “Okay let's say we support this administrative reform. But in exchange the constitutional reform should enable so-called traditional sub-regions, the establishment of traditional sub-regions, within these larger regions.” This is how the idea was like. Of course they had some roles in their minds, where you know, they have this special setup, that you have a region and then two autonomous provinces. So the idea was that “Ok let's push forward with the regionalization process as the Ponta government wanted but let's ask this in exchange.” The interesting thing is that this whole constitutional reform package has several parts. The constitutional board has several objections against it – hence this decision already from 2014 – which interestingly stipulates that in the opinion of the constitutional court. These kind of traditional sub-regions would call into question the national character of the state and this is why it is unconstitutional. This is interesting because this is something not even politicians dare to mention this obviously. They always say that it's against the unitary nature or the indivisible nature, being against the national nature of the state. But that really means that according to the Constitutional Court of view, Romania is a national state for ethnical means. This is why it's interesting to read the court decision. There was an internal opposition from one of the one of the judges, Puskás Zoltan, who is Hungarian. It‘s interesting to read his viewpoint on the topic as well.

5-6. Overall, how likely do you consider positive changes, firstly, in the field of minority protection in general and secondly, regarding the establishment of an autonomy region?

This is why I am most optimistic actually. Luckily the forecasting capabilities of social sciences are fairly limited. I didn't see any social scientists forecasting the downfall of the Soviet Union for example but it happened. I certainly didn't hear anyone ringing the bell that Russia would occupy the Crimean Peninsula. There is a lot of uncertainty in the whole political system, which is why, I mean I have no idea how you will conceptualize this in your PhD. But trying to put an actual service, the price tag on the situation, or how likely I think, this would turn out eventually, it's really hard. I really wouldn't be able to do that. So most likely I’ll just ask back, how you can profess to conceptualize this? What’s your methodology? How you think this could be measured? Because as I said, I’m optimistic. I think this is feasible. I think in the long run such an autonomy arrangement would extremely improve Hungarian and Romanian relations.

5-6.V What do you think are the most important factors that would support a positive change?

Changes in the party political act would be interesting and in this regard I'm really eager to see what this very new party USR is about. They have been just performed last July and they're already the second most popular party in Romania which is interesting. Also I mean you have people like Sergiu Constantin for example. I had the privilege of meeting many Romanians mostly outside Romania who, you know, got exposed to the various institutional arrangements that exist in Western Europe. Obviously they saw that all, guess what: Italy didn't go down with more democracy and more minority rights. Neither did Finland. Actually the amount of Romanians that travelled to Western Europe is quite large. The only problem is that they don't seem to be going home afterwards, to take back important knowledge and improve something… the brain drain. I mean it's disastrous, if you look at the trends. In the last 10 years Romania had lost more than 2 million souls. […] And this is the only reason why the proportion of Hungarians is still the same. Six-and-a-half to seven percent of the total population because ethnic Romanians leave Romania faster than Romania could force Hungarians into assimilation. What I mean, if there will be ways for those people to reintegrate in politics that could mean a lot. I mean already Johannis was voted for by foreign Romanians working in Western countries – that was the game changer in this case. So I mean – and that's the whole thing, as I stated – it all comes down to political culture in the end. There are no constitutional legal barriers. This whole problem can be solved tomorrow. Really, I mean if the Romanian Parliament wanted to solve this problem it could be solved within a matter of months actually. If you think about it that way, it's quite promising, inspires optimism at least from my part. Because if there are no constitutional legal barriers, you actually solve the problem with legal tools, that's a feasible way.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004344

Transkript von Interview Nr.6
28.04.2017 – Wissenschaftler | ungarisch

6-1.1. How do you assess the current relationship between the minority and majority in general? Please explain your view in a couple of sentences.
I think that there are very different layers for this relationship and I would focus on the political layer. Because we talk about politics and power. That's a smaller portion of this rather complex relation between minority and majority. In politics I think the Hungarian party, the Democratic Alliance of Hungarians in Romania, has become a well-known and established political entity in Romanian political life. So even if from time to time the ethnic mission – let's say the minority character of this party – is on the table, nevertheless when it comes to coalition building or when comes to the government discussions or at parliamentary votes, both seems to be very well integrated into the party politics of Romania. I think also, besides of that, the impact and the relative influence of the Hungarian party is continuously diminishing for various reasons. I don't know if you want to go into details. But in general the political influence of the UDMR is diminishing, though it's a very integrated party in the party politics. If you want to go into any details in this we can do it.

6-1.2. What do you think are currently the most important factors that influence the relationship between the majority and minority – and why?
I think there are three main factors. One is the political impression or the political view… how the minorities are seen by the political parties and in politics in Romania. This is one thing. The other one is of course the social integration of the minorities which depends on their geographic settlement, usually especially if we are talking about the Hungarians. The Hungarians live in rural areas in a marginalized economic position in Szeklerland. Their integration is not only a question of ethnic relations but also an economic issue. The third element of course, if we speak about the Hungarian minority, is the international context, Hungary as a kin state, Hungary's relation with Romania and so on. I think there are these three main elements that set the determine the relation.

6-1.2.V1 To what extent does the Romanian state tradition play a role, the self-understanding of the minority, the parties, the media or education in Romania?
That's the part of the social integration, obviously. In Romanian media, in Romanian schools there is not much talk about minorities. When they are on the agenda or when they are mentioned, they are mentioned usually as a threat, for example the Hungarian minority from time to time is accused of secessionist aspirations. On the other hand, when it comes to the Roma, the same problems arise as in other European countries… that they are despised, they are portrayed in a very negative way in the media or in the education itself. The idea that minorities could be understood as they are or that the majority should know more about the minority's history or social conditions, culture, whatsoever… this idea is absolutely marginal in the mainstream Romanian media and education policy. It can be seen very well in the various decisions of the anti-discrimination committee in Romania which from time to time comes across with such cases.
6-1.2.V2 You mentioned economic problems. Do you have examples?
Yes of course. There are various examples, if you think of the different counties in Romania. One is the low capital GDP of the different counties in Romania and if you see the Hungarians living in large majorities or minorities live there, we can also add to this the Ukrainian community in Maramures and even in areas where Roma live… the per capita GDP is much lower than in well developed areas. The only exception of this is, of course, the

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004345

Banat, the Temes county in this part, where minorities live as well and it's also a well-developed region. But otherwise there is a correlation between economic hardships and regions where minorities live. The second is the government's economic development policy. The discussion is about drawing the cohesion fund regions, you know, where the European Union cohesion funds can be utilized. They don't seem to be taking economic issues into account but much more the ethnic issues. They are creating regions, which are much larger and more diverse than it would be reasonable for creating one region which is poor enough to get as much cohesion founds as possible, that's the logic of doing this. Instead of that, they are trying to mixing, as much as possible, the ethnic composition of these regions. Which is not a rational choice from an economic perspective and although the economic difficulties are rather visible.

6-1.2.V3 Speaking of the GDP: Do you really think that's an issue caused by the state, that the areas where the ethnic minorities are living are poorer? Or is that due to the fact that they just don't do as good business over there?
There are several factors: One of them is the most important element… that minorities live in rural areas. In rural areas in Romania we don't have much. There is no infrastructure, there are no roads. There is some development in the past years of course, which you found. But if you want to make business in a rural area it's much more difficult in objective terms than any other, than in Bucharest or in Timisoara. The second element is that the minorities are also undereducated – even the Hungarian community. A much smaller proportion of the Hungarian speakers have a higher degree education or a university degree than the majority of Romanians. And it`s even worse with the Roma and other communities. That's also a very great factor, very important. The third one, as far as the Hungarians are concerned, is the demographic issue. Mobile young generations go abroad to work and for business.

6-1.2.V4 Isn´t that the same case with the Romanians leaving the country?
Yes it is. The only issue is in demographic numbers. We are talking about smaller communities so the impact is great, that's all. But otherwise it's more or less the same, there's no discussion about that. Since we are talking about a smaller community, it's very small. The government's economic development policy is also not objective. I think all these come together when you see the difficulties.

6-1.3. What role does the autonomy discussion play for the relationship between the majority and the minority?
It is an important issue for the public opinion, both, in the Hungarian community and also in the Romanian. In the Romanian population it is portrayed as a threat. So it's very useful for inciting suspicion, inciting hatred and to mobilize on ethnic basis against the so-called Hungarian threat. Without entering into any details, what autonomy it would be. Honestly, it is almost the same thing for the Hungarian community. If you run around in Szeklerland and you say that we are going to fight for autonomy it will mobilize people. It will raise aspirations for a better life, for a better future, whatsoever, and the same without talking about what autonomy it would be. That's the public opinion level. But on the political level I have to say that both, the Romanian majority parties and the Hungarian party – and I can even say the Hungarian parties – don't think that it would be realistic, in any way, to establish an autonomy. When you see the political discussions, it's not an issue. When the UDMR goes to coalition talks with the winning parties in the parliament or any political discussion, it's off the agenda.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004346

6-1.3.V1 Since when is this the case?
You see that the political elites, I think both, among the Hungarian community and in the Romanian community, are playing with this as an issue – which is good for mobilizing, without taking it seriously.

6-1.3.V2 Do you know if there's a point in time where this changed?
Yes, it's quite evident. It is visible that it has changed in 2005… well, it's a long process of course. You may have realized that the first time the Hungarian party went into coalition, this was not part of the coalition deal. It was an important sign that the whole talk about autonomy is not a central issue when it comes to entering into the government. That was, I think, the first element. The definitive element was the discussion about the adoption of the law on minority rights in 2005. When the Romanian government made a public promise to the European Union, that before accession to the European Union, it will adopt a law on minority rights. The Hungarian party, the UDMR, as a member of the government wanted to introduce with this law certain form of cultural autonomy, not territorial but cultural autonomy. This law proposal has never been adopted, it's off the agenda. It has been cancelled, basically. If you have asked somewhere, I don't know which committee, sub-committee… about the discussion that it has not been open for past five years. So it's totally forgotten. I think that was definitely the moment then. It was clear that even the international promise, that the Romanian government made on the issue, and even – let's say the weakest proposal regarding the autonomy, what the Hungarian community made, the cultural autonomy – are not feasible, they are not going to happen.

6-2.1. Do you consider the current minority protection in Romania as sufficient? Please explain your viewpoint briefly.
It's absolutely not sufficient because… well, it offers a general standard which fits very well for minority purposes. When we talk about the use of minority language in public it's possible to use it as a language of official communication in every settlement where the minority consists of more than 20 percent. That fits for all. When we talk about the cultural activities and their financial support from the Romanian government… that also fits for all. I think even the education law is rather progressive. It really gives opportunities for minorities to have their own schools or minority language schools… smaller numbers are required for starting a class in minority language and all this stuff.
There are two problems with the system of minority rights. The first problem is: The different laws and openly contradicting each other. Since the provisions on minority rights are put in very different legal instruments, the courts, the local authorities or even the central authority may easily deny them. Saying "Oh yes, that's written in that law. But this law is overruling that provision." So we don't have this or that right. For example: If you think about the university of medicine in Marosvásárhely. I don't know if you are familiar with this issue. So that's a clear example. The university autonomy rules or the law rules? Those are legal arguments and nothing happens. Even if there is a clear legal provision it can be easily escaped. I think that it would be much better to have one proper law on minority rights, one piece of legislation. It would cover all the issues relevant for minorities.
The second problem is the implementation. Even in areas or local settlements, where a minority is not in majority, but let's say in a high proportion, the local administration is not aware of the specific provisions on minority rights what they are trying to do or not.
The third is, that they are not motivated in a way to do the extra work, for example for using minority language, for hiring someone for minority language and so on. Because the Romanian legislation does not give any financial help to implement the minority rights

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004347

standards properly. It doesn't even have any sanctions of not implementing. Basically, it depends a lot on the local authorities, how they interpret it, how they implement it, how they think of it… and many times they just say “Well, you speak also Romanian” – for example to use the language in administrative offices – “We could do it in Hungarian, yes… but that's more difficult. Come on, I could help you, it’s easier. I do it for you…” and so on.

6-2.2. Actually you've already answered my second question: Do you see a discrepancy between the formal design and actual practice of minority protection in Romania? But you have explained that already.

6-2.3. How do you see the Romanian Constitutional claim of an ‘unitary and indivisible National State’ in the light of the reality of life in Romania and the demand for autonomy?

I think this is a structural problem with all. Whenever we talk about minority issues in Romania, this is the core problem. The Romanian constitution, honestly, the Romanian majority society is happy to see Romania as a unitary state, as a Romanian nation state, national state. Anything else, the existence of minorities in Romania, any compromise that is needed to accommodate their claims, whatsoever, is seen as a compromise. I think this is a basic structural problem which hinders in many ways progress in all the different issues that we have been discussing. I think this is a central political vision of Romania which is not changing apparently and even anyone who would ask that, who would question it, is seen as a national security threat. So that's a serious structural problem.

6-2.4. Do you see any other significant shortcomings and the protection of minorities, for example in the areas of religious freedom or freedom of expression, restitution, the use of ethnic symbols?

Yes, there are many other issues. I think you could go through many things. But I would highlight only one. This is what I also mentioned when I was talking about the problems of implementation. I think the major issue is the weakness of the rule of law. When it comes to restitution of the confiscated properties, the big problem is the long legal fight, which is not predictable how it will end. In one case you may have the same evidence for cleaning your property rights as in another case, but you cannot be sure that it will have the same ending. The second issue is that it can always be challenged. Whatever decision comes on minority rights, whatever decision comes on property rights or even economic development agreements, whatsoever: You can never be sure that it will remain in place. There are several examples. I don't know if you are familiar with the issue of the Mikó Kollegium in Spesiszentgyörgy/Stfantu George?

6-2.4.V I know the case. The restitution decision was reversed, I think, and now the state wants the Collegium back.

The same goes for […] the Roman catholic diocese in Alba Iulia where there is a very clear legal situation. This old library is not restored to the diocese. The problem is, that you cannot trust even a positive decision. I can say it's the lack of the rule of law or the weakness of the rule of law. Let's say it like that: It is a major problem in all the fields and you cannot deny, that there is a very clear ethnic tendency. It is also general problem in Romania. There is also a very clear tendency to use, let`s say, the weakness of the rule of law, as a nationalizing policy tool against the minorities. It is easier to use it against minorities and it's intentionally used in some cases. I think that that's quite clear.

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004348

6-2.5. How do you rate the current decentralization or regionalization projector regarding the matter of minority protection. In the first section you already spoke a bit about it – can you give more details on that?

I think, you know, there is this whole story about Europeanization, EU enlargement, finalized conditionality, blablabla… there is a huge literature on that, when it comes to Romania… but there are two common places used: One is that minority rights in the context of the EU count only before accession. During the enlargement process and as a member it can be easily forgotten. The other thing is, that the European integration does a lot in practical terms, so cross-border cooperation and relations, family relations, travelling are much easier and so on. But that's a very different issue. Doing business is of course much easier, there are much more investments in the Hungarian inhabited regions, since Hungary based companies see a business opportunity investing there. They speak their language, so they go where they are living. You know there are kind of very spontaneous developments, there is continuous development. Otherwise, in the European Union – and also not only, honestly, in the whole European political discussion today – minority issues are very low on the agenda. I don't think it has an impact. I think it has become less and less important in Europe in the past.

6-2.5.V Coming back to the decentralization: Do you think that the project plays a role for the autonomy demands and if so how?

You know that is a huge discussion and it's very interesting to be seen, that "Is it really possible in any ways to create an administrative region where the Hungarians live in a majority?" That's the main issue. Whatever comes next is rather flexible. Because, you know, there are two approaches to this. One is what already Ceausescu was proposing – when he was president and it's still on the agenda – that Romania should be a bit more decentralized and so on. They want to create regions with equal legal status. So they would give all the regions in Romania, the same powers. In this way we cannot talk about real economy because we think that's just administrative decentralization. However, if it will be possible to create a region where Hungarians are the majority, that's already a great step, that's really huge. I think that would be a structural change as well. But, honestly, I don't see it to happen because as you see the discussions... I don't know if you have seen the different plans and proposals.

I've seen them, there are a couple of them. Apparently, the project is not moving forward.

It has already started for the moment, but if it will go ahead, then this will be the crucial issue. Will they let to create a minority region or not?

6-3.1. What role does the Europeanization play for the Romanian minority protection in general?

The Europeanization process in general helps to temper the tone of discussion. There is less open hate speech regarding minorities than it was in the early 1990s. It offers a more civilized way for discussing minority rights. But others ways I don't see any real impact of Europeanization on legal developments and not even on political developments. When Romania was waiting for accession during the enlargement process, it was very important. This helped the laws. The EU conditionality helped the votes for Romania to ratify the European charter for internal minority languages. It helped to keep the Hungarian party in the government. But today it does not have any impact since Romania has become a member of it. Again, the test of the force of Europeanisation in this regard was the discussion about the minority law 2005 and 2007.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004349

6-3.3. [incl. 3.2.] To what extent does the current EU minority policy play a role in improving the situation of the Hungarian minority in Romania, especially in terms of the demands for autonomy?

Honestly, if you look on the website of the European Commission, you will not find any MP for minority policy. It is quite clear that the EU for itself, for the member states, does not have a minority policy. There is no such thing. There are elements of the EU programs and policies that can be important. Of course the Roma strategy adopting, inclusion […] or some aspects of the program for a multilingual Europe… that's also affecting sometimes minorities. But there is no EU minority policy as such. It will be very interesting and I'm exceptionally curious to see how the European Commission will respond to the Minority Safe Pack. So you know, that finally the court in Luxembourg to accept the question and so on... That's very interesting. That will be, I think, the first sign how minority issues can be understood under the EU competences. Otherwise there is nothing – that's quite clear – within the EU. Outside the EU yes – the enlargement policy of course is very important – but that's not the case of Romania anymore.

6-3.4. To what extent do you agree with a statement that in spite of the European integration of Romania, the relationship between minority and majority has not improved fundamentally. You already mentioned that the tone has become better between majority-minority. But are there other things?

A far as I see, I couldn't identify other things. But maybe because I'm not that familiar with everyday life in Romania.

6-3.4.V If you can't see any changes for the better: What are the reasons? Is it the role of the political actors, or is it the implementation of EU policies or standards in Romania?

There are no EU standards. That's not a big issue. Of course the political elites are not willing to address this question. That's the basic thing that the Romanian political elite does not see the problems of the Hungarian minority as problems. That's one. The other thing is, that they don't see the discrepancy between the reality, the sociological reality, and the Romanian Constitution. They think that the sociological reality is not that important. When we talk about the unitary nation state… the existence of millions of people who belong to non-Romanian communities in Romania – they don't see it as an issue.

6-4.1. What role does the current foreign policy of Hungary play for the Hungarian minority?

Again, there has been a shift, a change, in policy approach. Until 2005, more or less, the main position… or the Hungarian importance to that part… the Hungarian governments were supporting the Hungarian minority in Romania within the bilateral relations with the Romanian government. The situation of the Hungarian minority was always on the agenda in the bilateral meetings with the Romanian government. Especially since 2010 the Hungarian government changed this position. They are focusing on unilateral support. There is the status law of course, which is still giving some opportunity for Hungarians. There is the citizenship law which offers the full citizenship for Hungarians living in Romania. The discussion at bilateral level is marginal about the minority issues. In a way the Hungarian policy has changed. I think they have given up the idea to make a deal between the two governments on the situation of Hungarian minorities. They have dropped that. They are favouring the financial and administrative and citizenship help to Hungarian minorities as

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004350

they can, which is actually well accepted by Romanians. There is no discussion about it. They accepted that. Hungary is paying the university, Hungary is paying the minority schools, Hungary is paying this, Hungary is paying that. Do it, we don't care. Hungary is giving citizenship. So in this way it turned to this state centric approach, how I would call it.

6-4.1.V1 What do you think in this regard about the differences between the Ponta government and the Orbán government? There were a lot of quarrels between both governments, they have exchanged a lot of harsh words…
That's true. But I think that was made within the context of the broader European discussion that the Ponta as the socialist and Orbán as the European People's Party. Orbán of course wants to portray himself as a characteristic figure in Europe. He wants to be seen as a strong guy. In this way – when he is attacking Ponta or when Ponta is attacking Orbán – the issue is that Orbán was trying to support the adversaries of Ponta. I think that it was a political game that he's seen in Ponta an easy target to fight against. The same was for Ponta to fight against Orbán. They wanted to grow their prestige within their own political community at European level. That's my interpretation.

6-4.1.V2 So you don't see it really related to the minority issue itself or as a political, I **don't know, as symbol politics in another field to portray oneself?**
I can tell you why I see it like this. If you think about the issues, which are relevant for the Hungarian minority, those issues are the same: Ponta has come but the issues are the same. They are not treated differently, they are not resolved. Just the Hungarian government is speaking in a different language to this government. You know what I mean.

6-4.2. What do you think are the most important activities of the Hungarian foreign policy addressing the Hungarian minority and how do these look like? Please list and explain them very briefly.
This financial support, which is covering education, cultural activities and today also economic activities – that's important. Citizenship policy, we can call it a foreign policy instrument […] actually, that's all. I'm be very critical about it… but that's all. If you think about, if you look at the Hungarian foreign minister's speeches or his meetings with his counterparts, the minority issue has been marginal in the past years. That's a rather blunt statement but that's what I think. I don't see any true foreign policy activity for minority issues.

6-5.1. What role do the Hungarian minority parties currently play for the situation of the Hungarian minority, particularly with regard to the autonomy issue?
They cannot drop the autonomy from their political agenda because that would create upheaval between the Hungarian community. But they are not able to fight for it in a meaningful way. … It seems they cannot deliver their greatest promise in the past 20 years and the voters are turning away from the Hungarian Democratic Alliance. They are not trying to create coalitions with other Hungarian parties and to create the image of national unity and to gain more votes. But the big problem is that the voters are turning away from the Hungarian parties. If you look at the votes what they got, the numbers are always smaller and smaller. It's much more diminishing than the demographic decline of the Hungarian community. I think that's the main issue.

6-5.2. Are there other areas where the minority parties could improve regarding their aim for minority protection and an autonomous region in particular? If yes, what do you think are the biggest and why?

Absolutely, there are several areas. One is the implementation of existing laws. They could be much more active, especially in areas where the Hungarians live in minority, like 40% of the population in the localities or in Marosvársárhely. I think that's a very clear example. I think the implementation of existing laws that would be already a great thing. The other thing is the fight for smaller changes in the laws. For example the education law could be improved for minorities, cultural support, financial support, cultural activities could be improved and so on. I think that's also an area which is not well done by the Hungarian parties. Basically these are the two issues. I think the greatest shortcoming of the Hungarian parties is in the fight for the proper implementation of existing laws. If you look at Marosvársárhely/Tirgu Mures and you see what the law would demand – to have bilingual signs, you know all the stuff, – and what has been achieved under the existing laws in the past ten years and how the Hungarian party was behaving – you will understand what I'm talking about.

[…] I think that at local level the Hungarian minority parties and especially the UDMR, the Hungarian alliance, could do much more. Because at national level it is quite understandable that they have become part of the party system. They are not working not only according to specific minority interests but they are involved in the whole network of economic and political interests, characterizing the political life at Romanian national level. But at local level especially in those local governments, where they are majority, they could do much more for the local Hungarian community.

For example there has been a research on the websites of some local governments whether the information on the websites are available in minority language as well. Many cases showed that even in those local governments where Hungarians are in majority, where the Hungarian party is giving the mayor, where the local population is of an Hungarian majority, they did not provide sufficient information in minority language, for example on their website. There are many other areas where language use is allowed by law but not enforced by the local authorities.

Another segment they could improve is to maintain close and lively contact with the local civil society or with the Hungarian civil society. In this area, what I see, is that the public discourse and the topics are monopolized by the political part. For example there are two big issues here. One questioning the corruption within the Hungarian parties and politicians and so on, that’s almost a taboo and within the Hungarian community. The other thing is that when local problems arise, they don't negotiate, they don’t work together properly with the civil society actors, NGOs and so on. So either they take the issue and they monopolize it on political level or they underestimate it or do not agree, do not present any legitimacy. I think these are the two areas where they could do better.

6-5.2.V1 What about the collaboration of minority parties between each other or the general strategy that they are following? Are there any problems in communication, so how they communicate with the public with other parties there?

Let me talk about the Hungarian minority parties in Romania. We have to bear in mind that there is a very strong influence from the Hungarian government on these parties, except for the UDMR, the big Hungarian alliance. But for the other smaller parties there is a very clear political influence from Budapest. It means, that whenever they decide to cooperate – that was the case in the last elections – or when they don't cooperate, it's not necessarily the decision of the party. It’s, we could say,x manipulated or influenced from the government. Of course they could do much more in cooperating but the problem here is that they don't have any central issue to put on the table and create a large coalition around it. There isn't any central issue on which all the Hungarian parties would agree. You could say “yes, the autonomy!”. Right, but when it comes how to articulate arguments for minority autonomy,

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004352

they cannot agree. What would be the best strategy? We cannot agree. They play the game that “I'm representing this issue better than you” and so on. There is no central issue for them to cooperate effectively. Another case could be for example language use. To say “Yes, what we want is to have Hungarian to be accepted as a regional official language in Transylvania” or something like that… just a political issue which could lead to clear cooperation between them.

6-5.2.V2 Do you have an idea what means the Hungarian state is using to influence the smaller parties?

They are not providing direct financial aid to these organizations, to these parties. But they give financial support for civil society organisations which are close to them or to another party. Or they invite these politicians to meetings with the government, they listen to them, they publicly endorse topics that are important for them. It has an impact on the Hungarian public in Romania as well. I think financially in an indirect way.

6-6. Overall, for how likely do you consider positive changes, firstly, in the field of minority protection and, secondly, regarding the establishment of an autonomy region?

If you think about autonomy that's a never-ending story. As foreseeable it will not happen in 20 or 50 years. If there won’t occur some dramatic political earthquake changes, otherwise it's not likely. On the other hand, of course, a major achievement would be to have a single legal act on minority rights – that would be something which is visible, which would improve their protection and which would be also important not only for Hungarian communities but for all minorities. In Romania, I think, you can never know what happens next. That's the only point where I would expect some changes.

6-6.V What would be the most important factors influencing these areas, and why?

I think the main factor would be to change the mind-set of the majority Romanian political parties. If they would be able to drop, let's say, the minority issues, the Hungarian card or whatever, from political campaigns, either because they may consider it's not mobilizing anymore the Romanian public or because the Hungarian minority shrinks below the percentage enabling it to send MPs or senators to Parliament – which would then not be politically relevant anymore – it could help to change the mind-set of majority politicians. But without that I don't see any serious events, possible options whatsoever to change the situation.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.364353

Transkript von Interview Nr.7
23.05.2017 – Wissenschaftler | ung. Minderheit

7-1.1. How do you assess the current relationship between the minority and majority in general? Please explain your view in a couple of sentences.
It's definitely much better than it used to be during the 1990s but I sense that it is a bit deteriorating again. Somewhere around the mid-2000s until 2010 there was a continuous improvement and now I feel a slight deterioration. I cannot underpin this with precise survey data, so I cannot give you hard evidence – though it's possible to compile such a file series. But this is what I sense […] Firstly, I would say that the improvement of the Hungarian minority situation concerning their rights that they enjoy – or we enjoy… you have to be aware that I'm Hungarian and my perspective will be maybe a bit biased, so I will try not to be very biased. So there was an improvement that was quite continuous but somehow it has reached the ceiling. This ceiling is perhaps precisely the very issue of autonomy. It can't be reduced to that, but maybe we can return later to this. So this is one reason. The second reason probably has to do something with the economic crisis which happened around 2009 in Romania. The third reason has probably something to do with the behaviour of Hungary lately since the Orbán government came back to power in 2010. I think that these three are the reasons. Perhaps the second one has also an economic component, this is probably also related to certain extent to attitudes towards the European Union and the role of the European Union. But I'd like to stress that this slight deterioration doesn't necessarily mean that now it would be very bad to be a Hungarian in Romania. It's a bit like subtle things, I don't know… maybe later on, we will be able to arrive at concrete examples.

7-1.2. What do you think are currently the most important factors that influence the relationship between the majority and minority – and why?
The ethnic borders are pretty rigid except for those regions where the Hungarians are clearly a minority, which we usually call the "szorvány" – usually translated as diaspora in English, but it's not a very adequate word for it. I mean those parts of the country which are neither the Székelyföld nor the Partium area close to the Hungarian border, not even these bigger cities like Kolozsvár or Marosvásárhely. So in those locations we have very high percentages of intermarriage and maybe even hidden identities… or you can call it assimilation. But otherwise the ethnic boundaries are pretty much rigid. Of course, a the Székelyföld is the most distinctive because there you have a Hungarian block of nearly 600.000 and they are clearly a majority especially in Harghita and Covasna. Maros is a bit different because there they only have 40 percent Hungarians. This is something given, this is the social structure. I think it's more important how other things have contributed to this phenomenon. The Romanian parties I would say are pretty consensual in being reluctant. So this is a clear refusal to talk about the autonomy issue. Some of them would maybe accept something which is not territorial, but I understand that you are interested in territorial autonomy. So this is quite common. None of them, not even this new party which is called "Union to Safe Romania" – or something like that – not even those are very minority friendly. Actually they are quite divided on the minor issue.
7-1.2.V1 What about the Romanian state tradition?
Yes, definitely. Romania has a, I don't know how to put it, a constitutional philosophy which is based on the principle of this unitary state. It defines itself as a nation state or national state of Romanians which basically means in sociological terms ownership of the state. There is this famous article by Andreas Wimmer. So it's defined as a nation state which means that ideas like federalization or regionalism are taboos. They are not willing to engage in a

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004354

meaningful discussion on this. Even the Hungarians have abandoned more ambitious projects like in the beginning of the 90s, when there were attempts to push for the redefinition of Romania as a state which hosts multiple nations… like recognizing Hungarians as a – I don't know it in English – társnemzet, as another nation with an equal footing in Romania. But this has been very soon abandoned and even the autonomy agenda has been a bit neglected by the RMDSZ lately.

7-1.2.V2 What about the media, education or the content that education is bringing forward?

The media – so there is not very much research on this but there was something. A MA student did a media analysis on important Romanian media and daily newspapers. Basically, the image conveyed by these newspapers about minorities – not only Hungarians but also the others – is not very friendly. It doesn't mean that sometimes you don't have sympathetic articles. But even here you can sense this feeling when it comes to the autonomy issue. In terms of education there you have pretty serious problems because basically the majority of Romanians do not really acquire any information in the education system about the minorities. Or when they acquire something then that is either of… how to put this… ethnographic nature, like they learn about some popular habits of the minority. Or on the other hand you have a rather negative view in the history text books. Actually this is mutual, because also the Hungarians say pretty bad things about the Romanians in their own history textbooks. What doesn't really connect to this but what was a huge debate, was about whether the Hungarian pupils are entitled or not to study history or geography in their vernacular language. This has been finally settled with the education law that since 2011 permits them to study in Hungarian. But until then we also had to study history and geography in Romanian which is obviously connected to the nation-building project of the state.

7-2.1. Do you consider the current minority protection in Romania as sufficient? Please explain your viewpoint briefly.

No, I don't consider it as sufficient. But before going into details, I have to go back to what I already said, namely that there has been enormous improvement in the past – say twenty years beginning with 1996 which was the year when RMDSZ was first invited to be part of the Romanian government. So obviously there has been a huge improvement primarily in education. Until then, the Romanian state basically continued the practice of the late communist era which aimed to reduce the educational system and to restrict as much as possible. Starting from the late 90s this gradually reversed even including higher education – except for the fact that a self-standing state financed Hungarian university has not been founded. Instead there has been a very significant expansion within the framework, primarily the public university of Kolozsvár. Secondly, there has been the law on public administration 2001 which permits the use of minority languages where the threshold of 20 percent is met. Right now there is a process of amending this law, so they preparing to modify it. RMDSZ wants to push through – I would say not without any sense for reality – they would like to lower this threshold, so that it could apply also to large cities where the proportion doesn't reach 20 percent. Now the problem is that this looks very nice on paper… and with that we are turning to my explanation of why I don't consider it sufficient: It doesn't necessarily work in practice. I will just give you this very recent example of the very city Kolozsvár, where the trilingual sign has been put out at the entrance of the city only the last week. That was motivated primarily by the fact that there was this FUEN congress here and probably the mayor didn't want to look… I don't know… this was probably one of his motivations that he

finally did it. He only did it after the local government lost a series of trials at court. So this is one example – but it is only a place sign. We are very far from being able to use the language in public administration because they keep on repeating the argument that the proportion of Hungarians no longer reaches 20 percent. But even where it reaches that doesn't mean that automatically you can use your minority language in the public administration. There is data about this […].

7-2.2. Do you see a discrepancy between the formal design and actual practice of minority protection in Romania? If so, in what way?

Oh yes – so here there are two major aspects of this problem: The first is, that it is rather characteristic of the Romanian legal system that they offer laws which grant quite extensive rights and it can even be considered generous. The two examples that I gave you before are almost perfect examples for this. But then the law maker stops and they no longer elaborate the actual application – norma alkalmazás in Hungarian – so the lower level legal acts, which stipulate the concrete norms that need to be adopted. For example, the education law gives you the right to have minority language education if you have a certain amount of pupils in a locality and then these norms regulate how the procedure goes that in order that a class can be set up. So these are either elaborated late or they are not elaborated at all. For instance, the public administration law said that "Okay, you can use your language where minority reaches 20 percent." But it doesn't say anything about the forms that people can fill in when they go to make a request at the local government or something like this.

7-2.4. Do you see other significant shortcomings and the protection of minorities in particular regarding the situation of the Hungarian minority? If so, please explain the biggest ones.

I could list you some until the evening, it's not a problem. Right now – and this brings us very close to your main question – is the issue of symbol usage especially in Székelyföld. You probably are familiar with the Szekler flag. This is a big problem which is not regulated. The problem is that sometimes we have the feeling that the Romanian central authorities are not treating the Hungarians fairly in this sense, because they don't make a big deal about other regional symbols, for instance in Moldova or Bukovina. But with Székelyföld there is always a scandal, when they are trying to fight these flags. Recently, there has been a similar issue with the flag of Transylvania which otherwise is part of Romania's coat of arms. So the issue of the symbol usage is very problematic.

Then there are some unsettled acts in education. Despite the expansion of the higher education sector – which I talked about earlier – you have a huge issue in Marosvársárhely-Tirgu Mures at the University of Medicine. That institution should also function in a way that grants some sort of internal autonomy to the Hungarian language department but the Romanians have a majority in the senate of the university and they refuse to implement. This simply means that they are breaking the education law. They're infringing it. But neither a political or judicial solution could be reached so far. Maybe I will come to other problematic issues later as we go on.

7-2.5. How do you rate the current decentralization or regionalization projector regarding the matter of minority protection?

The two should be treated separately. Indeed, there has been significant decentralization starting from the early 2000s. This is largely a consequence of the EU accession process. It means that the counties and also the municipalities have acquired not more competences in this sense… they don't have any legislative competence… but they acquired way more

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004356

administrative competences. The main point is that right now they decide about significantly more money then let's say 15 years ago. So their budgets have increased quite significantly. So this is attacked but also a mostly positive development. I am no expert in public administration to be able to explain what the main problems are but there are problems. Mostly these stem from the fact that the transfer of administrative competences, duties or tasks is not done simultaneously with the transfer of the funds needed to fulfil that administrative task. […]
The second aspect is regionalization and this is now more heavily loaded with the big issue. Of course, Romania has eight statistical regions, so to say, which were created again because the EU demanded them to be created. Lately, which means the past five-eight years they have been repeated discussions about endowing these regions with also at least administrative competences. That would have amounted to a territorial administrative reform. The first big question was whether these competences will be transferred from the centre, so a top-down thing or whether they would be taken away from the counties. That would mean practically some sort of centralization. The second big question was how their borders would be drawn. The Romanian state didn't really engage in a serious planning. They simply said "Okay, we will group some counties together and those will be called region." Basically, the present statistical regions would be more elevated to more than a statistical, maybe administrative region, maybe… I don't know what kind of region… But the problem from Hungarian perspective would be that all the plans that the Romanian parties submitted would create regions – and also the present division – would mean that Székelyföld would end up as a minority region within a broader region. Moreover, it would end up as the poor part of a region which would dilute the Hungarian there. This is the big problem now. They didn't really succeed to pass any of these plans. I don't even know how serious they were about it, but RMDSZ was very defensive in this respect and they basically tried everything in order to stop it. So far they've succeeded.

7-3.1. What role does the Europeanization play for the Romanian minority protection in general?

Yes, it definitely had a very important role. Most of these laws which we have been talking about were passed, I'm not sure exclusively because of this… but the Euro-Atlantic integration consideration played a very important role. It is not by chance that this improvement started by the late 90s and it really accelerated in the early 2000s. I have to add one more topic here – that I forgot to talk about so far – which is the property restitution process. This also accelerated during the early 2000s and here we also have quite some improvement. But we are far from being able to assert that this process has been settled in a satisfactory way. The other aspect of this conditionality or accession process was that the Romanian parties started to treat RMDSZ as a legitimate coalition partner. RMDSZ was then invited in 96, then in 2003 – only gained parliamentary support technically – but practically they were in a coalition and then again… so basically they were able to be in or around power almost all the time. The EU and the NATO accession had a very important role in this as a sort push factor I would say... and also the fact that Romania had to sign and ratify all these documents of the Oslo Europe Framework convention and the European charter of regional and minority languages. The problem is not that they didn't adopt most of what was required in this conditionality process. The problem is with implementation and the problem is that since EU accession has been accomplished the EU seems a bit less interested than before. This is true not only for Romania but I would say the region in general.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004357

7-3.3. To what extent does the current EU minority policy play a role in improving the situation of the Hungarian minority in Romania, especially in terms of their demands for autonomy?

Well, the EU itself doesn't really have anything to say in the acquis or no directive under… I mean sometimes they do stuff like there was recently a statement by the EU commissioner on education – who happens to be Hungarian – that Romania should do something about the already mentioned Marosvársárhely medical university. But otherwise I would say that it is quite limited and this is why now this thing with the Minority SafePack Project is somehow a new phenomenon and it is not really clear for us what this really took. I've also said that there is an interesting shift of strategy, also for RMDSZ, as RMDSZ has kind of neglected this, let's say "external passion" for putting pressure on Romania through international organizations. They are being quite in a state of neglect for more than a decade, basically, since the mid-nineteens. And now they are seemingly trying to revive this strategy and that's why they were pushing hard to obtain the presidency of FUEN. At the moment they are now pushing for this Minority SafePack project to gather one million signatures around Europe. They are trying to force the EU to pass some sort of legislation on this issue. Otherwise I would say the impact of the EU has decreased since accession.

7-3.4. To what extent do you agree with a statement, that in spite of the European integration of Romania the relationship between the minority and the majority has not improved fundamentally?

I don't know what to say to this. There were expectations from the EU and the Hungarian community was very enthusiastic, even more enthusiastic than the Romanian community in Romania. This is why in 2007 and 2009 Hungarians turned out in much higher proportion at the European Parliament elections than the Romanians. Basically, they got overrepresented in the European Parliament because of this. Gradually, I think that the Hungarians realized that they should expect no miracles from the EU. Right now what we have is a process of getting disillusioned by the EU – but this is true for both, Romanians and Hungarians… not because of the interethnic issue but because of the economic issues mainly… both the governments of Romania and Hungary contribute hugely to this thing. I wouldn't say that now anyone really expects the EU to improve the interethnic situation here.

7-4.1. What role does the current foreign policy of Hungary play for the Hungarian minority?

This one is very important. In my opinion, probably most of the Hungarians in Romania would not agree with this but I think some proportion of analysts and the political elite would: Hungary's current foreign policy and behaviour is not really beneficial to the Hungarian minorities… not only in Romania but also elsewhere. Ok, it's ambivalent because if you look at Serbia and Ukraine then basically the huge amounts of money which the FIDESZ government has started to transfer into these areas are very important. These are very poor regions and they are neglected by their host states. In Romania and Slovakia it is a bit different. Here they simply are unable to generate that much money even if there has been a huge increase here as well. It is now, I don't know, six or seven times the sum that it used to be ten years ago. So this money is extremely important. But how the Hungarian government behaves in its international relations is problematic. Why? At a certain moment Orbán Victor has started to champion the nation-state. You probably noticed this shift of rhetoric. Here the minority elites – I would say probably not the people – are asking themselves "Ok, if Orbán starts to champion the nation-state then will he be in a position to criticize the neighbouring countries when their own governments will also start to champion the nation-state?"

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004358

Basically, the Romanians… and all of them are doing the same for 25 years. We have felt this on our skin so far and it was not very pleasant. So is it good that now Orbán starts to do this? By this way he is legitimizing these practices. So this is one thing.
The second thing is – but this is now really a personal opinion – that Hungary is losing weight and is losing ground and is losing allies all around the world. Because they are fighting Brussels, they are trying to stop Brussels or how the hell… I don't know they are building an illiberal democracy… I don't know how attractive a illiberal democracy is to anyone who in a minority situation. And they are doing other stuff which is not really regarded in the west of being very nice. So this is my reading of it. Despite this, the current government is hugely popular everywhere around the borders among the Hungarian minority communities. The exception is Slovakia. Probably the reason for that is that they already have higher living standards than Hungary… But for instance in Romania you are probably aware that in 2014 those who voted here at the Hungarian Parliamentary election basically 95 percent voted for FIDESZ.

7-4.2. What do you think are the most important activities of the Hungarian foreign policy addressing the Hungarian minority and how do these look like? Please list and explain them very briefly.
I already mentioned that there has been a really huge increase in money flowing from the kin-state to the host state. This is extremely important especially in Voivodina and in a Subcarpathia, but it is also important in Transylvania. Most of this money goes into education and to the churches. Education means, primarily, Sapientia University and, secondarily, it means the so-called Oktatási nevelés támogatás – which is some kind of a direct subsidy offered for those families or parents who are sending their children to Hungarian language schools. Now the first one… let's say that it's complicated but it's okay, I mean the Sapientia thing.
This „oktatási-nevelési támogatás" I am extremely critical of, because this money could be used in a much more useful and much more strategical way. In many cases it doesn't make any difference. I mean you receive 25.000 forints which is like I don't know 70 Euros per year, if you are sending your child to an Hungarian school. This has absolutely no impact in the compact Hungarian settlements in Székelyföld, because they would send their children there anyway. Maybe it would be more useful to give that money directly to the schools or maybe to upgrade them, stuff like that. Secondly – and please don't misunderstand me here – the problem is that this is only attractive… it makes a difference in the sense that whether these funds really go to Hungarian and not Romanian schools, mostly among the Hungarian speaking Roma population. That is not a problem in itself but it should be supplemented by some sort of strategy towards them.
They also support so called „nemzeti jelegüsegi intézmények" – something like "institutions of national importance". These are also all sorts of things, from churches to NGOs to schools and so on… this is once again I would say ok. It is also ok – and even quite nice – that they started to elaborate programs not directly for Hungarians beyond the borders but for Hungarians living in Hungary, to encourage them to acquire knowledge about and to familiarize themselves with the situation of the minorities. It's really a huge problem that they know very little. Because of this they have various myths and misconceptions in their minds. For instance there is this program which encourages high schools to establish relations of sister classes, or how to put it. So a high school from Hungary and a high school from beyond the borders and then they go to trips and so on so forth.
Also there is something which I don't like that much: They are sending people to „szorvány" locations. It is called I think „Petöfi öszöndij" or something like this. Which means, that they

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004359

are giving a scholarship to someone to go to communities, that are low in numbers and proportion, to perform there some sort of community work with them, so they should organize cultural activities etc. The idea is not bad, but the problem is that they are giving so much money to these people, that in most cases, these scholarships most of the time exceed the revenues and resources of the institutions or organizations where they go to. This creates lots of tensions, because “the rich guy from Hungary arrives and he's telling us what to do”.
All that I should add is that right now there seems to be rapprochement between Hungary and Romania, and also between Hungary and Slovakia as well as Hungary and Serbia. With Slovakia it is around the Visegrad countries feeling uncomfortable with the EU, its current direction. In Romania, again there is some sort of strategy within the EU… but Romania is not quite determined to join the Visegrad. There is little internal debate on this and this is sufficient for the rapprochement.

7-5.1. What role do the Hungarian minority parties currently play for the situation of the Hungarian minority, particularly with regard to the autonomy issue?
The autonomy issue is… now I will talk about Romania, because this is not the same in Slovakia for instance. Right now we have three parties from which RMDSZ is the important one and we have two small ones, EMMP and MPP. MPP is right now increasingly behaving as an appendix of RMDSZ. They accepted seats on the electoral ticket of RMDSZ and they were able to send two MPs to the parliament and because of this they are now cooperating. The big divide between the parties and the whole split of RMDSZ occurred in 2003 precisely because of the autonomy issue. RMDSZ was very strongly autonomist let's say until 1993 or 1995, but then after they went into government in ‘96 the autonomy issue was completely shelved by RMDSZ – except for the internal opposition. This state of little affairs continued until the split occurred. And the split occurred precisely because these guys within, the opposition guys, felt that RMDSZ is not doing enough for autonomy, that they are too cooperative or too collaborationist with the Romanian parties. They also felt that they are unable to take over the leadership of RMDSZ so they must try from outside. Then they tried it from the outside and it took quite a while until they were able to register as political parties. There was a very restrictive law on political parties in Romania… but eventually they succeeded. Now my reading is that until they succeeded to register until then the momentum of this opposition movement against RMDSZ has passed. This is why they were unable to obtain a very good result. The exception was the result of Tökés László at the 2007 European parliamentary election. But this was mainly due to his charisma and the special nature of the elections… very low turnout and so on… but they were unable to reproduce this, either at local elections or even at the parliamentary elections. So basically right now what we have is that RMDSZ doesn't have any serious challenger. Because MPP started to cooperate with them and EMMP has almost lost all of its ground. There are employees that can rely only on FIDESZ – but FIDESZ does no longer support them that wholehearted. So these small parties always claim and have been claiming that RMDSZ doesn't do enough for autonomy. After they emerged, their first thing to do was to issue new autonomy statements and draft statutes, documents, plans etc. By this they succeeded to force RMDSZ to re-engage with this autonomy game. This meant, firstly, the bill on non-territorial or cultural autonomy in 2004 and then, secondly, a document which was meant to be a conception of a possible statute for a Székelyföld autonomous region. I think this was in 2003 or 2004 or something like this. The first one was discussed a lot and it had realistic chances because it made it into the governmental program – but it was stopped in parliament somewhere. This happened 12 years ago and it is still stuck there. I don't know whether it will move forward. The other one was not a serious move by RMDSZ. So if you really want to laugh then I

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004360

suggest that you read that document. It was a joke, it was simply a rhetorical element which they needed probably for electoral reasons. So RMDSZ doesn't really push this agenda anymore – at least not in the sense that “Now we should elaborate documents and try to pass them” In a way they are right, because… what should be done first is that they should find some Romanian partners for this, or at least try to start a dialogue, a public debate or something.

7-5.2. Are there areas where the minority parties could improve regarding their aim for minority protection and an autonomous region in particular? If yes, what do you think are the biggest and why?

It is not solely the fault of the Romanians that there is no debate about autonomy. It is also the fault of RMDSZ and the small parties. What the small parties are doing is, that they reverted to the same strategy of RMDSZ from the early 90s, so they are saying back to the roots. RMDSZ doesn’t invest in this sort of thing. This statement still needs to be qualified because what I was talking about is RMDSZ’s central leadership. I mean the presidency of RMDSZ, the parliamentary groups and these highly visible components of the party.

But in Székelyföld they are doing many things. What I would say rather relates to a sort of “branding the region”, like doing some sort of society urbanisation work, like organizing things that contribute to the hardening of the identity of the inhabitants. So there are such project going on and some of them are quite successful. On the other hand, there is also this duality, that you also have the Székely Nemzeti Tanács, the Szekler National Council, which is at the same time a rival organization of RMDSZ, if you look at the top level. But if you look at the lower level then you will also find some overlap. So it’s complicated to disentangle.

7-5.2.V Do you see issues in the general strategy? You’ve already mentioned some - but what about the communication to the public, to other parties, the majority parties or also to the media?

So this is also a consequence of this process which goes on for almost two decades now, that basically autonomy has been degraded to an electoral slogan. It has been used repeatedly, first by RMDSZ, then by the opposition, then sometimes it came by RMDSZ as some sort of universal solution. Still no one knows what we mean by that. This is why I told you that this last autonomy statute was a joke because instead of initiating a process of drafting serious documents, of having a debate about, for instance, “What competences are those that we would really would like to acquire? Which are those with whom we will be able to start a negotiation process?” Nothing like this is clear. I've been repeatedly asked from Western researchers “Ok, tell me, what would you want this autonomy to do?” – and there is no answer to this. In 2013 they copied the autonomy statute of South Tyrol and then realized that is a completely different constitutional and contextual environment… they didn't really bother to cut out those competences of South Tyrol which are completely unrealistic to obtain in Romania. So there's a big problem. They are using it as a buzzword but there's no real concept behind it. The problem is, precisely because of the power of this buzzword, its attractiveness for the electorate is very drastically decreasing. I would say that they probably would really like to avoid using it in this way, directly in another electoral campaign in the near future.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004361

7-6. Overall, for how likely do you consider positive changes, firstly, in the field of minority protection and, secondly, regarding the establishment of an autonomy region?

We have to mention here a very important contextual fact, namely that Romania will celebrate next year the 100 years of the Great Unification or how they put it. This inevitably means that the mood in Romania, the inter-ethnic relations will deteriorate, at least at the level of the rhetoric. Of course, Hungary also contributes to this and also the counter-rhetoric of RMDSZ. But somehow it seems that RMDSZ and the Hungarian community have been pushed into the corner, because the Romanians will […] be celebrating – for one whole year or even more – something which for the Hungarians means the beginning of their minority situation. That is a very sad fact from a Hungarian perspective. And the Romanians remain completely inflexible on this. They are surprised why we don't want to celebrate with them and of course this pushes the Hungarians into a defensive situation. And of course Hungary is also more offensive as I was saying previously. This doesn't really mean a very good prospect for further [improvement] of the relationship. What could be still hopeful is that both, the Romanian and the Hungarian state, are not interested right now in conflict because of their quite numerous common interests within the European Union. It probably also depends a lot on what will happen with the refugee crisis, because if it gets there just like did two years ago, then this will push them to cooperate. I hope that this will not be the price of cooperation, but paradoxically it would have such an effect. So I am not very optimistic – but this is for the short term. I don't expect a spectacular deterioration. This will be mainly at the level of rhetoric.

But as far as the autonomy region is concerned I would say that it is completely unrealistic now or even in the short term for sure. There would be some more realistic concrete elements of other current minority protection regimes which could be amended. I think I already mentioned the administrative law where the threshold could be decreased. Something could be obtained in the realm of education, for instance the Marosvársárhely example but not only that. There was also a law passed recently which seems to provide some basis for the use of minority languages in health care. To cut it short: It's ambivalent. I couldn't say there will be a spectacular deterioration – it will be because of this very symbolically loaded context and, of course the autonomous region is something that doesn't fit into this context.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004362

Transkript von Interview Nr.8
21.06.2017 – Wissenschaftler | ung. Minderheit

8-1.1. How do you assess the current relationship between the minority and majority in general? Please explain your view in a couple of sentences.
I think the problem is, that the Romanian majority considers that the Hungarian issue is closed down, so the minority issue is solved in Romania, while Hungarians consider that only the first steps are made. It's a totally different perspective in what should be done and what is needed to be done. Practically, we are observing a situation of a lack of a common perspective or what is needed to be done in the future.

8-1.2. What do you think are currently the most important factors that influence the relationship between the majority and minority – and why?
I think that, on one hand, the major problem is that Hungarians are willing to have a special relation with the Romanian state. What I am referring to is that Romania started after the Revolution a kind of minority policy, that considered each minority on the same page. But practically, Hungarians are considering their historical and their demographic position… that they should have a special relation with the Romanian state – with whom it is impossible to negotiate it's status and to create a system of legal protection that considers these two aspects: The special historical circumstances in which Hungarians are – compared to other minorities – and, of course, the demographical weight of the Hungarians. So I think this is the major problem. Hungarians are willing to negotiate a special status in terms of legal rights and the Romanian majority doesn't think that it is in position… it needs to negotiate a differentiated status for Hungarians, as compared to other minorities.

8-1.2.V1 To what extent do the parties of the majority and the minority play a role for the relationship or the media or education?
Practically, the parties are using the Hungarian's frustration to maintain their position within the whole political spectrum. We've witnessed now, two days ago… I don't know if you've followed the whole Romanian crisis or the circumstances of the political crisis. One of our parties, the leading party, was ready to fulfil some demands of the Hungarians in order to make some more legal changes favouring minorities in general, but especially the Hungarian minority. A series of nationalistic attacks were launched against that party. Of course the party rejected the collaboration with the Hungarians. The parties are using the Hungarians as a kind of tool to maintain their position. At the moment, we cannot say that we have a party that is having a somehow very clear position regarding the minority issue. In general, parties are using Hungarian politicians, Hungarians votes and Hungarians MPs votes as a tool to preserve their position and from time to time they're making some concessions. They are granting sometimes legal rights for the Hungarian minority – but we cannot say that there is a coherent party policy, neither left nor right, to have a kind of very clear image what to do with minorities in general and with Hungarians in particular.

8-1.2.V2 You just mentioned events involving a party that tried to approach the Hungarian side. Could you explain that in more detail?
It is very simple. Just three days ago we had a political crisis in Romania. The leading social democrat party has a problem to change its own government. It's initiating a process to legally… they need votes in order to clarify their position with the actual government. For the moment, Hungarians are in the position to offer or not to offer those votes. In these circumstances, for instance, all those bills proposed by Hungarians and not discussed by the

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.384363

parliament, were again taken out and the Social Democrats promised and tried to fulfil all the wishes of the Hungarians. For instance, these types of wishes: Until now linguistic rights were granted as territorial rights in municipalities, where the share of a minority is above 20 percent. The Hungarians were asking to lower the threshold until 10 percent. The Social Democrats agreed to do this. On the other hand, Hungarians say, that we have a law on the issue of minorities which is practically a law that allows structures of what we can call cultural autonomy of minorities in general – but of course especially Hungarians would benefit from it. They were asking to vote this bill, that we call minority law, and to put it on the agenda. The Social Democrats agreed to do this in a first phase. But after the nationalists attacked, the Social Democrats gave up. They considered that they can lose a lot in the long term, because they were making concessions to Hungarians that are not that much supported, that are heavily criticized, not just by other political parties but by the public opinion, the general media etc. etc. But I have to emphasize the Social Democrats did not do these types of concessions for the Hungarians because they have a vision of how minority issues should be handled. They have done it and they would have agreed to vote these types of legal provisions, because they needed the votes of the Hungarian representatives in the parliament.

8-1.3. What role does the autonomy discussion play for the relationship?

At the beginning of the 1990s it was very clear that the Romanian political and Romanian majority actors were ready to grant some rights on individual but not on collective basis. At the beginning of the 90s there was a hard debate on whether minorities have collective rights or don't have collective rights. I know this was the formulation in which this type of debate was going on. What is the essence? It was very clear, that the Romanian majority politicians decided that they cannot grant any type of collective rights that recognize minorities as collective entities, political actors and grant under public law entitlements as collectivities. Instead, they started to codify legal rights for individuals having different ethnic backgrounds than the dominant majority, the Romanians. The autonomy issue is around these basic debates that recognizes minorities as a kind of collective entities and grants them under the public law some entitlements, so that we can call it autonomy. There is a basic difference: Hungarians are pressing for collective recognition and collective empowerment. The Romanian majority was very firmly taking the position, that there are no collective empowerments. There are only individual rights to preserve a different identity. What we call autonomy is basically a change of this type of policy. Some Romanian parties and some Romanian political actors assume that individuals can be empowered to maintain their identity, that they can have legal guarantees to have different rights to sustain their differentiation – but never to recognize minorities as kind of collective entities under the public law and empower them with different entitlements. The whole autonomy issue is about what types of political subjects minorities are representing. There are some individuals or there is a collectivity that should be recognized under public law and empowered with different types of legal entitlements. We can call that a kind of territorial autonomy or a possibility to administrate some major fields of activities autonomously like education or culture. This is basically the whole issue around autonomy.

8-2.1. Do you consider the current minority protection in Romania as sufficient? Please explain your viewpoint briefly.

Yes, it is sufficient if we consider it in terms of individual rights and formal rights granted. There are many types of entitlements that create space and possibility for individuals to maintain their identity. Of course, it is not sufficient… Yes, we can consider the Romanian

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004364

legal framework for minority protection as rather extensive. However, this type of framework is not sufficiently flexible and it does not offer sufficient subsidiarity for minority persons, to organize their lives in order to maintain their identity.
Let me give you a concrete example: Of course, there is a possibility to organize Hungarian language education. Of course, there's a possibility to use the Hungarian language in school. But in any case, where Hungarians are willing to create a separate school or modify the school system because of the demographic decrease of Hungarians, you need to restructure the whole educational system in Hungarian language. Then there is always a problem, there is always resistance and there are always scandals related to the restructuring of the Hungarian language educational system. On one hand, the right of learning Hungarian and learning in Hungarian language is defined in the constitution and different other legal rights, different other legal provisions. On the other hand, the possibility to create a flexible educational structure within this right can't be exercised. It is a problem. Basically, you have this right and it's rather extensive. On the other hand, they are lacking the mechanism and the subsidiarity through which you can do this according to your general collective needs. Individuals have the right, but in terms of larger collectivities the institutional circumstances to exercise these rights are rather imperfect and rather problematic.

8-2.2. Do you see a discrepancy between the formal design and actual practice of minority protection in Romania? If so, in what way?
In my view there it is one in formal terms. There are rather well-defined rights but when we are referring to the actions of different actors that should implement these legal rights, then we are facing several problems. On one hand, these actors are not necessarily acting in the spirit of the law. I can give you several examples: For instance, with the street names in localities where there is a significant presence of Hungarians, the names of Hungarian's historical persons are written in a certain kind of Romanian version or translation. Bi-linguism is not interpreted in the sense that, for instance, historical persons – I'm giving you name regardless if you know it or not – Dózsa György. He was Hungarian, he used his name in this way. But in the Romanian historiography his name was translated into Gheorghe Doja. So bilingual street names – in this circumstances – are not meant to commemorate this historical persons with his original name but only in his Romanian translated one. The bilingual street name is Strada Gheorghe Doja utca. Only the fact, that there is a street, is mentioned in a Hungarian version. What we can say is, that legally it is not a problem to use bilingual street names, but those who have to implement it they are not willing to do it. They are trying to find different ways to elude the spirit of the law – for instance, let's say, the symmetrically language use of the street names in different inscriptions, symmetry in terms of the linguistic landscape etc. etc. In terms of the general law, the laws are very permissive. When it comes to implementation and the different levels and you are dealing with different actors at these levels, these actors are not necessarily sharing the spirit of the law. They are trying to find different ways or forms to elude to implement the law in a way, that satisfies Hungarians' needs or to promote linguistic orders that Hungarians are considering as fair, for instance, the symmetric usage of Romanian Hungarian in several cities largely inhabited by Hungarians.

8-2.3. How do you see the Romanian Constitutional claim of an 'Unitarian and indivisible National State' in the light of the reality of life in Romania and the demand for autonomy?
I have no problem with it. This definition doesn't create… It is a problem, though, because minorities cannot find themselves in it and especially Hungarians consider, that they are not

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004365

necessarily part of the political body. It is defined by constitution in the sense… when the constitution speaks about the nation state, then it implicitly refers to the ethnic Romanian community. On one hand, minorities – not in general, but especially in the case of Hungarians – they cannot identify themselves as part of the people as defined in general terms by the constitution. On the other hand, with the unitary thing different types of autonomy can work without necessarily hindering the problem of what is a unitary state. I don't think it is a problem that Romania is defined as a unitary state because some types of autonomy can work even within the framework of a general unitary state. Of course, regarding territorial autonomy, it is a problem to implement it, in this respect. However, I think that other forms of autonomy can work within this. I don't see that it is legally hindering the claims of Hungarians. I see that, symbolically, the definition of the nation-state as it is commonly understood in the constitution, is limiting the identification of ethnic Hungarians with the Romanian state – and this I consider as a problem. However, with the other aspect, the unitary aspect, it creates only a few limits for promoting the different types of interests Hungarians are advancing.

8-2.4. Do you see other significant shortcomings with the protection of minorities – in particular regarding the situation of the Hungarian minority? If so, please explain the biggest ones.

I was referring very clearly to the language, to education. Within the current framework you have a demographic decrease of Hungarians and in these circumstances of demographic decrease, for instance, you need very flexible possibilities to redesign the whole educational system. A different problematic aspect that I'm seeing is, that there's a lack of any type of subsidiarity in terms of those institutions that are relevant for the reproduction of identity for Hungarians. Other problematic aspects can be identified at the level of participation in public life. You know it very well, that within the public administration – and especially at the level of state administration – the Hungarians are underrepresented. There is a problem of empowerment and participation in this respect. On the level of local administration there is a rather good Hungarian representation, but in terms of state administration, in terms of the judiciary and other levels of administration there is an asymmetry regarding the Hungarian representation. What I'm seeing at the moment as a problem is to gain empowerment within the structures of administration, respectively, to get a kind of ethnically representative administration.

8-2.4.V What about restitution or the religious freedom?

Considering the restitution I have a very private opinion. I'm think that the Romanian restitution created a big burden for the state and I was not really supporting the restitution in the form as it was initiated. It is called restitutio in integrum in Romania. The principle of restitution in integrum promoted in Romania involved many different technical problems. I'm living in a house that was restituted. I know what types of social implication the restitution of this house had. I know what type of persons are represented. I'm living in a city which is rather wealthy, so they can manage this problem – but what about those cities and municipalities that didn't have these resources?

I'm regarding restitution as a political project that was not very well thought through in terms of possible negative consequences. But if we look what is legally happening, I think that if you take these aspects into account, then you can be either pessimistic or optimistic. In this sense you can say that, in spite of the fact, that restitution represents a relative big problem and burden for the local state authorities… In spite of these facts many buildings were restituted to the churches. You can consider it as a success in a certain sense. Of course, if

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004366

you consider restitution in terms of the idea of the different churches to restitute a property structure that's specific for the period from 1945, 1945, 1947 – then you can say that it is not completed and restitution is just a half success or even a half failure in certain aspects. My opinion is that restitutio in integrum as a principle for the Romanian state was not a wise decision. I think the whole principle of restitution should be reconfigured. I have my reservations in stating that churches didn't properly cover their needs legally. Of course, in legal terms it's true, churches can claim legally much more than they received back until now.

8-2.5. How do you rate the current decentralization or regionalization projector regarding the matter of minority protection?

On the one hand, there is no cohesion-regionalization project for Romania right now. What I'm seeing with the regionalization project is, that it is not adequately taking into account the minority needs. What we can see is, that there are two-three projects being advanced from time to time and each of the projects is generating frustration, especially, for the Hungarian minority […]. None of these projects of regionalization considers that it should be sensitive regarding the design of the region's boundaries and competences and that considers the ethnic realities of the different parts of Romania. These projects are always generating frustration among Hungarians. They have the impression the regionalization projects are designed against them and not in order to support, let's say, different types of claims of the Hungarians.

8-2.5.V Will the reforms change the ethnic majorities in the region?

At the moment it is not very clear, what types of regional boundaries will be implemented. In none of the cases Hungarians are building a regional configuration that is concentrating as many Hungarians as possible in the Szeklerland, so to be a region that is in majority Hungarian. The majority of the Romanian projects are against this. They are offering boundaries and designs which are trying to fragment this type of compactly Hungarian inhabited areas. Hungarians are saying that the regionalization of Romania is a tool to fragment the Hungarians possibility to "coagulate" in administrative terms in a larger region.

8-3.1. What role does the Europeanization play for the Romanian minority protection in general?

My opinion is, that starting with 1993, Romania decided very firmly to aim for the Euro-Atlantic integration. Since then we can speak about an effort of the Romanian polity to implement a minority-friendly legislation and minority-friendly institutions. It is not necessarily the EU accession but rather the accession to the different other types of institutions, the European Council and even NATO, that represented a circumstance in which a minority-friendly legislation was adopted and implemented. After the inclusion of Romania into the EU, what we can witness is a kind of hesitation to implement this type of legislation, adequately. During the process of the EU and NATO accession – or whatever type of Europeanization process we are speaking about – Romania was trying, if not to be exemplary, but to maintain the process in the sense that… to offer positive perspectives and positive changes in terms of minority policies. After 2007, I would not say, Romania changed its minority policies radically. It is definitely not considered as a necessity that minority should be a kind of priority issue… the misinterpretation of laws, the unwillingness to implement laws, the resistance to implement legislation adopted during the process of Romania's accession, the EU institutions slowed down… So yes, the Europeanization of Romania involved a different circumstance for minority protection. The positive context for minorities

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.064367

after Romania's accession – we cannot say that it drastically changed. This is not true. However, the efforts to accommodate minorities somehow became clear and different actors started to allow legal provisions, voted and promoted them in the circumstances of the EU accession.

8-3.3. To what extent does the current EU minority policy play a role in improving the situation of the Hungarian minority in Romania, especially in terms of their demands for autonomy?

The EU does not have minority standards. I mean the European Union does not promote minority standards. We know very well that it was an initiative of the ethnic Hungarians of Romania to have a so-called minority safe pack in the sense that the European Union should promote at least minimal minority standards. For the moment, we cannot say that at the level of the European Union there are some types of minority standards or that the EU it is considering or in any way assisting minorities in general nor especially the Hungarian minority in Romania to promote their different political projects. For the moment, there is no such support by the European Union as an institutional structure. Of course, you can say that within the EU, the different political fractions of the European Parliament, Hungarians can have some support by the different political orientations or on the level of the different political segments the European Parliament is composed of. There can be some types of support. However, I would say that this is a minimal support. Practically, we cannot say that for the moment there is a comparable support like it was with the European Council, which actively advocated minorities and actively supported a minority friendly legislation. Or the OSCE, that was quite active in promoting a minority friendly legislation… I'm referring to the High Commissioner for national minorities of the OSCE. The European Council, the European Union, the different institutional structures, they don't do such things, to promote minority rights. Different types of political components within the EU are not supporting directly any type of autonomy for Hungarians in Romania. They are just generally advising Romania that this should not be excluded from the agenda. This is the only support.

8-4.1. What role does the current foreign policy of Hungary play for the Hungarian minority?

Let's just put it this way: Hungarian foreign policy in terms of offering kin-state assistance for different segments of Hungarians in Romania has a considerable role. Some churches, some NGOs, some types of programs and activities designed to maintain Hungarians identity are supported by Hungary as a kin-state, maintaining Hungarian language media that offers contents for Hungarians. In this triadic relation, the relation between Hungary as kin-state and ethnic Hungarians of Romania, in this dimension the relation is quite active and supportive.

In terms of foreign policy relations between the two states, Hungary and Romania, I would say that Hungary, is in no position to support Hungarians in the international arena and to exercise any pressure. If we look at the last four-five years, Romanian foreign policy is rather successful – meanwhile, the evaluation of Hungary in the international arena and especially in Europe is much more negative. So while Romania as a state shows stability and which is kind of fairly respecting generally human rights, Hungary, with this declaration to be a illiberal democracy, with its opposition to different international organizations and especially its oppositional position within the EU – it is creating a weak position. So practically Hungary, as an actor at the level of international politics, cannot exercise influence at interstate level.

In terms of the bilateral level – between Hungary and Romania – what we can see, is that this mechanism of having good bilateral relations between Hungary and Romania, is viewed

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004368

by both as a project, that it is not necessarily working on. Between Romania and Hungary the bilateral relations are rather vacillating. […] Hungary cannot act as a kind of promoter of the minority interest towards the Romanian government because its relations with the Romanian state, in terms of Romanian foreign policy relations, are not the best or sound. There are from time to time rather tense. Even in this respect it cannot work. So Hungary as a kin-state has a rather beneficial and active role for the Hungarians in Romania. Hungary as a part of the international actors, an actor of the wider international policy, has a weak position compared to Romania. So it cannot exercise pressure on Romania in order to support the ethnic Hungarians better. The bilateral relations are rather frustrating and, in general terms, they are rather negative, I would say, than positive. They cannot exercise in this sense influence over the Romanian state in order to support the Hungarian minority better.

8-4.2. What do you think are the most important activities of the Hungarian foreign policy addressing the Hungarian minority and how do these look like? Please list and explain them very briefly.

I was just emphasizing the most important and most effective activities in terms of foreign policy. They are mostly related to the different types of support, financing different types of institutional programs that are important for the maintenance of Hungarian identity. These types of financing and support for major institutions, especially religious institutions of Hungarians, are offering resources and finances for the flexibility for institutional planning by the different Hungarian elites. For instance, where to implement a kindergarten, a school – they might assist with infrastructure to build up a Hungarian language kindergarten that is needed, especially in places where Hungarians are in minority. I think that this is the most important and most effective activity. In terms of the internationalization of the claims of the ethnic Hungarians of Romania, Hungary is not very effective. So I don't think that this can be considered as an important activity – though they are attempting to do it. I think that Hungary is at a weak period of its history regarding the internationalization of the claims of the ethnic Hungarians of Romania.

8-5.1. What role do the Hungarian minority parties currently play for the situation of the Hungarian minority, particularly with regard to the autonomy issue?

In terms of autonomy issues I would say, when we are speaking about Hungarian parties, we have to differentiate between the Democratic Alliance of Hungarians in Romania and other, smaller challengers of this party. I will respond you by differentiating these two segments of the political representation of Hungarians. On one hand, the Democratic Alliance of Hungarians in Romania is a mechanism, that first of all is promoting Hungarians interest at the level of the state apparatus and they are trying to promote this interest for different types of institutions. What I'm referring to is, for instance, to solve different types of problems related to Hungarian language education, starting from the general legislation to the financing of different schools up to solving of very concrete problems of different schools. Hungarian political representation is representing the Hungarian's interest by voting and creating a legislative framework that is assuring the identity protection of Hungarians – for instance, separate Hungarian language education, the possibility to organize Hungarian language education at any level etc., in regarding their functioning, with issues related to financing, different types of approval… so practically it's representing these types of interest.

In terms of autonomy, I think, that Hungarian parties are from time to time using autonomy to highlight that the current situation – though it is rather acceptable, how should I say, it is in a certain sense acceptable but the Hungarian community has a different view… From time to time autonomy is highlighted as the next desirable step. For the moment you have the

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004369

Democratic Alliance of Hungarians which is trying to sustain the actual system of minority protection and to promote the interest of Hungarians at the level of state administration and at the level of the legislative power. From time to time, the party highlights that “though there are significant achievements, history is not over. We want to open another chapter.” I think, that is what the Hungarian parties are doing. Of course, the smaller parties are always complaining that the Democratic Alliance of Hungarians is not effective in this respect. They should do more and yes, they are pressing in this regard, but with limited effectiveness. They are much more voicing than implementing effective political measures. This is my opinion.

8-5.2. Are there areas where the minority parties could improve regarding their aim for minority protection and an autonomous region in particular? If yes, what do you think are the biggest improvement is possible and why?

I think that the biggest area where improvement is really feasible is the implementation of the existing minority regulations. I am very sceptical regarding the autonomy in the future. That’s simply because there is significant resistance by the Romanian political sphere, the political actors in Romania, regarding the need to recognize minorities as collective actors of the polity, to modify legislation in this respect and to promote any type of autonomy. What I've seen is very clear. I don't see real changes in that direction. What I'm seeing – to be frank – is that those types of possibilities that are not legally included should be somehow implemented more effectively and more efficiently. The first step should be done in the direction of the implementation of the existing legal framework. Secondly I think that – beside autonomy – other forms of minority empowerment should be locked for. What I'm saying is, that this type of party should create also alternative visions of the political process and the political institutions regarding the minority. I will just give you another highlight: For instance, different types of forms of empowerment that are about representative bureaucracy pressing in other direction than autonomy. I think that this could be done in two steps that ethnic parties can effectively make.

8-6. Overall, for how likely do you consider positive changes, firstly, in the field of minority protection in general and secondly, regarding the establishment of an autonomy region?

I really do not think that territorial autonomy can be granted. What I'm thinking is that within the regionalization process of Romania, one is called in the literature asymmetric regionalization can be promoted. For instance, regions can be created, where even if Hungarians are not in majority, they have a significant voice, and where – within the status of this region –some specific forms of protection of Hungarian interests are mentioned. What I’m saying is, that I don't see ethnic-based territorial regions as possible. Of course, I'm not seeing them as possible, if the normal circumstances and the normal dynamic of political life in Romania is going on. What we know at the moment is, that any types of territorial autonomy were negotiated in a context of a crisis or violence. I’m not seeing neither a crisis, nor a major crisis, nor a possibility to develop the political kinship of Hungarians to become violent in order to negotiate or that violence could be used, in order to negotiate a type of territorial autonomy. I'm not seeing it as probable, that in the current circumstances a territorial autonomy can be achieved. What I'me seeing as the maximum, is the will in the process of a generalization – what is called asymmetric regionalization – that is acknowledging the presence of a large Hungarian minority and somehow, in the status of different regions, there is a kind of… or so-called regional constitutions are acknowledging and are offering them some types of an institutionalized position. I don't think that classical

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004370

types of ethnic regions can be developed. Regarding the regions, this isn't a very probable development.
On the other aspects, what is most likely, I think, there are some negative tendencies related to the limit of the implementation of the existing legal framework. Practically, I think that we can assist a kind of negative development or evolution of the relation between the Hungarian minority and the Romanian majority in terms of what types of rights are respected, how they are respected and how the existing legal framework of national minority protection can be interpreted. I'm seeing a rather negative evolution in the future, a tense evolution related to the promotion of minority rights and the exact understanding of how minority rights should be promoted.

8-6.1. What would be the most important factors influencing these areas, and why? – for example, a change in culture, in the political field, a change of the circumstances within the European Union, a change regarding the policy for the Hungarian state?
Until now the successes in promoting minority rights for Hungarians were achieved in a context of favourable international circumstances. I don't think that in the medium term or then in two, three, five years such a positive international context, that is favouring the claims of Hungarian minority, will reappear. A window of opportunity – in terms of international support for ethnic Hungarians in Romania – is unlikely. I consider it as rather unlikely to develop, but I think that the best thing would be to negotiate the rights of Hungarians as a form of organic development. Until now, what we could observe is, that in general the majority does not consider minority rights achieved by Hungarians as a kind of democratic achievement, as a part of the gain of democracy in general. They are considering it as a form of blackmailing and pressure by Hungarians, that they were successful to obtain some rights. They are not seeing these rights as part of the democratic culture. If I can express a dream or a wish, the best development would be a more organic reception by the dominant political elites of these types of legal achievements and a promotion of minority rights.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004371

Transkript von Interview Nr.9
21.06.2017 – Wissenschaftler | ung. Minderheit

9-1.1. How do you assess the current relationship between the minority and majority in general? Please explain your view in a couple of sentences.
In my opinion, although the relations got much better since the 90s… because in the 90s several events occurred that made the Hungarian-Romanian relations like that in Romania. So I focus on Hungarians in Romania. As a result, in a way, of the participation of RMDSZ or DAHR in the government and a change of the Romanian foreign policy towards European integration, a lot of things got better. I think the biggest problem is that although many of the minority rights issues were discussed and even codified in the law, many of them are not implemented as they need to be. There is no progress in some laws. The most important case is the language usage, for example. Although the current legislation offers a quite good protection for minority language usage within administration, if you look at the individual cases, there are only a few mayor's offices or local institutions that actually implement it.
We will come to the population: I think the biggest change is, that there is no clear anti-minority discourse in the relationship. Even if I don't think, that hatred towards the Hungarians or even towards the Romanians from the Hungarians disappeared, but it got more controlled and latent. I think if you followed the news that… basically, just this week the Romanian political elite used the Hungarian card, as we put it, in this discussion of the political crisis... Because RMDSZ tried to get some laws to be voted by the majority in order to support one fraction of PSD against the other. The media, I could say, got crazy about how Hungarians are stealing Transylvania and stuff like that. This appeared in the 90s last time in this strong fashion. So this discourse is very striking, that it appeared again, but I don't think it's a general trend.

9-1.2. What do you think are currently the most important factors that influence the relationship between the majority and minority – and why?
I think the biggest problem is that minority rights, which are discussed usually, which are at the base of these media discourses, are very over politicized. This is coming even from the Hungarian side. The Hungarian party is politicizing these issues in order to mobilize the Hungarian voters. The Romanian parties do that at the same level. There is no normal discourse about these issues. So if I want to say a concrete point: DAHR proposed to modify, for example, the law on public administration and to harmonize it with the Framework Convention and with the Language Charter. This is a very normal procedure, you have to consider that Romania ratified those documents and the Romanian Constitution says that the internal law should be harmonized with the international documents which were signed and ratified. Both, all of the media and everybody is framing this issue as an unconstitutional and anti-state and anti-Romanian claim. I think the media and the politicians have this tendency. This is the most important problem: that these issues are politicized which in a way are not political issues I would say. Because they are codified in international law and Romania ratified them… if I understood your question correctly.

9-1.3. What role does the autonomy discussion play?
I forgot to mention it in your earlier question. Basically I think that the autonomy is very hard to discuss even currently in Romania. Nothing really changed from this perspective. I wouldn't say that it's illegal, because it's not illegal, but it's a taboo. It's very hard on the one hand to make the Romanian partners understand what autonomy is about and to deconstruct the fears related to it. When you talk about autonomy or cultural autonomy or territorial

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004372

autonomy, the Romanian answer is that Romania is not allowing autonomy on an ethnic basis. If you say it's clear that nobody is talking about autonomy on ethnic criteria because cultural autonomy or territorial autonomy are different… I am not sure that Hungarians are capable of explaining it exactly what they want. I don't think that they know to whom to explain it. There is this mutual problem in communication.
Another problem is that autonomy is a very debated concept within the Hungarian community. For example, most of the Hungarian parties or political actors have their own conception of it. They developed somehow a symbolic conflict or symbolic competition on whose autonomy is the most, the best and who is the legitimate representative of the territorial autonomy of the Szeklerland.
You're surly aware of all these actors, the one hand the DAHR, on the other hand there is the Szekler National Council… I think there is no talk about autonomy, because when autonomy is mentioned, a panic button is pressed by Romanian actors and Hungarian actors as well. I think they use it differently and this is one of the problems. There is no inter-ethnic discourse on this issue. For example, not even in the Szeklerland the Romanians were involved in the [discussions about the] autonomy of the Szeklerland. I'm not sure if they want it to be, but this is totally out of question, I think.

9-2.1. Do you consider the current minority protection in Romania as sufficient? Please explain your viewpoint briefly.
I think I need to make a short contextualization on this. In the past few years I have been participating in a network of human rights activists, who are focusing on Hungarians. I'm and I was for a short time coordinating their actions and we managed to write several shadow reports about these issues. I even got to meet the Advisory Committee of the Framework convention, who is preparing the report on Romania. On the one hand it's very hard to… I was focusing a lot on the implementation of these rights. I think from the implementation perspective we are very far away from being a good system. However, if we remain only at the legal level, so we are not looking on how these laws were implemented, I would say that the Romanian system is quite good. There are a lot of legal provisions. If they would have been implemented, then the minority issues would be far less than they are now.

9-2.2. Do you see a discrepancy between the formal design and actual practice of minority protection in Romania? If so, in what way?
I think, I answer two questions together. On the one hand, Romania accepts issues related to autonomy or collective rights but no auto-active rights. They managed to codify rights somehow, but in many cases this codification is problematic as well. I could mention, for example, the bilingual signs, that's are a symbolic issue and that is clearly in the Framework Convention and in the Language Charter as well – which are both certified by Romania. So Romania considers that bilingual signs are the only ones appearing on institutions and when you enter cities. So these are bilingual signs. However, the international document said it to be also street signs and, basically, all signs should be bilingual.
A lot of things can be interpreted. For example, I mention the case of the Szekler flag as well, because there is an interpretation on issues and in many cases the Romanian institutions, the courts interpreted with a bad spirit. This is problematic although the legal framework is quite good. Except autonomy, many of the cases are in there. For example, in educational rights which is… theoretically the Romanian educational system offers education for minorities and for Hungarians – because not all minorities – from kindergarten to university. If you look at the implementation of this, there are some provisions of the law, which are clearly not implemented and in some cases even the reality is totally against it. I don't know if you

know the case of the Hungarian Department at the Marosvársárhely University of Medicine and Pharmacy in Tirgu Mures. Basically, that is a clear example: Although the law clearly says that you need to have a Hungarian line or Hungarian department, the senate of the university refuses to vote these. There is no legal accord, that the university decides… that university autonomy is that it should decide on this. However, the law clearly says that you cannot decide on this.

In many cases the problem is not with the granted rights but it's how these rights are interpreted and how the denial of these rights are sanctioned. In most of the cases are no sanctions and there are no institutions that could do these sanctions. Take, for example, in the Szekler flag case – but in the minority language cases as well – the law clearly says, the prefecture, which is the local representative of the Romanian state, has the right to call on the local institutions to obey the law. The prefecture itself interpreted the case, that it has the right when it's about the Romanian language, but it interpreted it, that it cannot do that when it's about Hungarian minority rights. This is about interpretation and in many cases they play with that. I just have been to a conference. For example, Sergiu Constantin presented a very interesting paper, that how the higher courts in many Central and Eastern European countries limit these rights with their decisions. This is the case in Romania. Most of the decisions that get to a higher court, are against the minority rights. Although they are on paper, the implementation is very problematic and in many cases implementation is done as a result of informal agreements between the Hungarian political elite and the representatives of the Romanian government.

I could try to present a case that I followed very closely. It's in Cluj-Napoca-Kaposvár, it's an educational case. The law says that, in order to regulate, how many children you need to have in a class to start. One of the high schools in Cluj wanted to start an art class from the fifth grade, this means for ten year old children. The law says that you need to have, I think, minimum 12 and maximum 30 children, but in medium you have to have 25. There is a regulation of the ministry that in cities the minimum is to be considered the medium – so if there are not 25 children, then you cannot start. In this is case there are 17 and they applied for a permission from the school inspectorate and the school inspectorate denied it. Although the law says, that if in a minority language there is only one chance to learn, then it should be permitted. This would have been the only art class in Cluj county. That is what happened. So the school director called the local representative and said that this is the situation. Then the local representatives gave his OK and said "We will try to resolve it on political level." He called the Hungarian in the Ministry of Education, which is a Secretary of State, Király András, and called the school inspector and said, that he should give the accreditation for the class. He promised and the third circle goes back and the director – without having any paper, that the class is legitimate – started the class. Only because there is this informal agreement between the players. He knows that the law is on his side, but he is not applying at the Council of Discrimination, not applying the official legal ways, only on informal level. He is promised that he will get the written agreement, somehow. The problem is that in another city, in Tirgu Mures, with another school director, it's a very different issue, as he is arrested by the anti-corruption agency, the DNA. Then in November, after two months of functioning, the director said that "We don't have the permit to function" – and he dissolved the class in the middle of the year. This is a very weird situation. And what is happening? Basically until now, before the DNA got very active in some issues, this worked, because they got the permit or the right, nobody said anything. This was an informal solution for a very informal and simple issue. Then what the human rights activists did: They looked for the children, for the children's parents, and said that they could get a decision from the Council of Discrimination on this. Then, if you have the decision, you could push the school

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004374

inspectorate to give you the permit, which they don't want anymore. But they went ahead with that case because there are in the Romania Art high school two classes that function with 18 and 19 children. It's clear that this is a discrimination case. But nobody tried until now the official ways. That's why I say that in most cases the system worked because there were informal solutions or the law permitted, that on central level the ministry could decide – I'm not sure, I have to look into that. But as it is in the law, the ministry could overwrite the school inspector's decision and give a central level permission for a functional class with fewer children. This clearly favoured the informal talk to the ministry. There was some background political debate and then the permit was dissolved. But nobody actually tried to look at it from a legal side, from a Human Rights Act perspective or from any other perspective. That is one of the main problems of the system and of the implementation. It's the over-politicization… that is very important.

9-2.3. How do you see the Romanian Constitutional claim of an 'unitary and indivisible National State' in the light of the reality of life in Romania and the demand for autonomy?

In my opinion, for example, Spain is a unitary national state and there are autonomous regions there. I don't think that the two concepts, the two issues are related. I consider it more an excuse to not talk about the real issues and how autonomy can be reached or how autonomy can be implemented. If we see, for example, the discourse of some of the Hungarian actors, for example RMDSZ, they say that we first need to change the constitution and then fight for autonomy. Basically, in my reading of this, this means that we don't really want to fight for autonomy or don't really want to claim autonomy, because there is no realistic Romanian political will, that this constitutional provision can be changed, that is clear. You fight, you try to claim something that cannot be reached for sure. We don't look at how some aspects of autonomy could be actually reached within the system. For example: How can the de-centralization law be changed or modified in that way that it would help to resume the right on autonomy? How can we introduce that the Szeklerland could become a region in Romania?

Even other actors are getting to this, that we need to change the constitution. I think the first paragraph of the constitution is more about symbolic… It's not legally binding. I don't really find a term for it… it's more about to contextualize the situation. It could be reached some kind of consensus and some kind of legal solution for autonomy in this concept, without modifying this kind of autonomy. Of course, I think the Romanian system can be characterized because of this provision of the constitution that the Romanian state is considered to be a political nation per definition. But in practice it is very much a cultural nation. This duality the Romanian actors like to play out. They say that all of us are Romanians, but clearly that means that from a mutual perspective, Hungarians and other minorities are left out, despite the legal perspective. I don't think that this provision is a problem to reach autonomy.

9-2.5. How do you rate the current regionalization / decentralization project regarding the matter of minority protection?

I think the regionalization is one of the most important issues regarding autonomy now. As the main project that needs to be proposed... On one hand, I'm not sure that there are newer ones. Some voices want to define the regions as the development regions that were formulated in 1999. That would consider that the Szeklerland, where most of the Hungarians are living, would become part of a central region with a lot of Romanians and they would lose their majority.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.064375

The Hungarian proposals – each party has different proposals – consider that Szeklerland should be a separate region. I think that if the regionalization project would mean that this region would get some decision-making capacity, that would be a first step towards autonomy. But there is no political will from the Romanian partners to consider the creation of a Szeklerland as a region. Basically, many of the Romanian actors even question that Szeklerland as a region exists at all. On the other hand, Hungarian actors are not convinced exactly what Szeklerland is about. Some some actors consider that the Szeklerland is the three counties Harghita, Covasna and Mures. Others say that we need to forget about these counties, that we need to create a Szeklerland from the seven regions for the Szeklerland – which is very unrealistic in my opinion. Others would say that we should create it from the two main counties which are dominated by Hungarians. There are a lot of regionalization projects, but there is not any regionalization now on the public agenda. There is no debate on this. They say the government didn't do it. I haven't seen yet, in the past three years, any new news about this project.

9-3.1. What role does the Europeanization play for the Romanian minority protection in general?

I totally agree with Zsuzsa Csergö on this issue in the book "The talk of the nation". I think she presents very exactly how Europeanization helped in minority protection. I could not add anything on that. Basically, she says that it had an indirect role, because the main motors for minority rights were those political elites, which decided that the European integration is important. They wanted to change the post-socialist elites both, in Slovakia and Romania, and that this elite consensus between the moderate Romanian and moderate Hungarian elites created the current system with all its positive and negative effects. It's an interesting question: What are the Europeanization and the European institutions for all after this? I could say a few words about this.

9-3.1.V Actually, I wanted to know what was the effect of the Europeanisation – or was there any?

That is what I'm also trying to say about the book "Talk of the nation". Because it's very clearly writing what I think about this issue, that Europeanization had an indirect effect, by introducing some of the minority rights provision via the Copenhagen criteria and making Romania and other European countries signing and ratifying some of the minority protection documents. It created a context to have some rights codified within the internal law. But it didn't really influence exactly how these were codified. A classic example is the Petöfi-Schiller University which allegedly was created in the 90s, in 1997, I think. We had the first governmental crisis after the Hungarian party got into government. They had several claims. One of it was the creation of the Bolyai University, which is a state financed Hungarian University in Romania. The Romanian partners didn't agree on it, so they presented an ultimatum: If this won't be created then they leave government. This would have had tragic effects on the Romanian European integration process and the High Commissioner for minorities of the OSCE was mediating this conflict. They came up with the idea to found Petöfi-Schiller University, which is a German-Hungarian state university in Alba Iulia. After the decision was taken, Hungarians debated in government. However, the university was never created. I think if the Europeanization would have had a stronger effect, they would have looked at it, if the university was created or not. But they were more interested in conflict prevention and, in a way, in the moderation of these issues. What Zsuzsa Csergö is saying, that the Europeanization project helped to moderate Hungarian and Romanian elites to find each other and to agree on some aspects of minority protection, which were actually

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004376

codified. So one of the examples is in 2001, the public administration law was created with some of minority language usage rights in it. Also, the educational law was amended, which clearly changed all the discriminative parts of the educational law. Then this process was fulfilled in 2011, when the new educational law was actually voted. There are other examples as well. Basically, it has a direct effect, because it helped to empower those, that wanted to do something. Although, I would say, that the Hungarian party could have had achieved a lot more in that context.

9-3.3. To what extent does the current EU minority policy play a role in improving the situation of the Hungarian minority in Romania, especially in terms of their demands for autonomy?

I don't think that the European Community had any minority policy except some anti-discrimination regulations and I don't think that the European Union will offer anything for autonomy. Until we cannot translate autonomy into some concrete measures of decentralization and regionalization, it's very hard for the European Union to do anything. I think that the autonomy debate should be resolved somewhere inside of Romania with the help of European actors. But I don't think that the European Union as an actor will help in this issue. There are a lot of very strong actors in the European Union that would not support any kind of autonomy anywhere. I mean France or even the Spanish People Parties and others as well.

9-3.4. To what extent do you agree with a statement that in spite of the European integration of Romania the relationship between the minority and majority has not improved fundamentally?

I don't know, to be honest. Because I don't think that the two issues are related. The improvement is, on one hand, a little bit catalysed by the European integration. But it was clearly a result of the changes of the perspectives of internal actors. For example, as the PSD changed in 2000, when they got to government with the external support of RMDSZ, they radically changed their policy towards minorities compared to the one before 1996, when the Iliescu regime basically was the most chauvinist and anti-minority regime that Romania had in post-socialist Romania. Then in 2000 the new PSD government, which implements most of the minority right provisions which are active now. I don't think that the PSD did it because of European integration. Maybe a little bit, but I don't think that the European integration has these tools to normalize this situation in a way. I don't think that the European integration works on the details. There are examples from other states. For example, in Slovakia clearly with the European integration the Meciar government and then the Fico official government did the same thing. The situation didn't improve at all – despite the European integration. And there was no European response on these issues, as there was in other cases. Not in these issues. I don't think that there are relations between both.

9-4.1. What role does the current foreign policy of Hungary play for the Hungarian minority?

If you look historically, the Hungarian foreign policy had three pillars: One was the national policy – or how would you translate it in Hungarian “Nemzeti politika” – which was focusing on Hungarians beyond their borders. The other was European integration and the third one is the bilateral relation with the neighbouring countries. What's new is that this first one, the national politics, is the least important now for the Orbán government. I don't think that the current FIDESZ external policy or whatever it is, is helping us at all. On one hand, it's very hard to explain in the European context that the politics of the Hungarian governments are

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004377

not the same things that you want. It's very hard to present any Hungarian claims, because of the Brussel-politics of Orbán. On the other hand, the bilateral relations are “overwriting” the support for minority claims in Romania. For example, in the case of Slovakia, it’s very clear that because of the good relationship with Fico and the common European interest or the common interest in the EU the minority issues are put of the agenda. This is the politics that will follow in Romania as well because Orbán is looking for relations with the PSD and the PSD is looking for relations with Orbán as well. The current politics are not helping at all.
Also, it is not clear what follows the citizenship law. I don't think that there is any proper strategy towards the Hungarians outside Hungary since the citizenship law was adopted in 2010. There might be not any coherence, but it's not clear that what will follow this. There are voices within the Hungarian government that the citizenship law is a first step to get cheaper labour migration, which is from the same cultural background, which is Hungarian from outside the borders of Hungary. Other voices say that this is not the issue, that the citizenship law is only about... It’s not clear that how the citizenship law – as more and more citizens are from these countries – is influencing any of the minority claims. That is what we don't know yet. What I see is, that for example in the last few months, the Hungarian government made a very strong statement to support the Minority Safe Pack. I'm not sure that was such a good idea. I went to a meeting and I felt that I am at an official Hungarian state event now – that should have not been. I'm not sure. I mean I'm not against the kin-state to present cases and to help minority claims. But the current politics is not about that. I don't think that the FIDESZ government is… […] or doing what should be done on these issues.

9-4.2. What do you think are the most important activities of the Hungarian foreign policy addressing the Hungarian minority and how do these look like? Please list and explain them very briefly.
The most important are its financial support programmes now. There is a lot of funding for minority organizations outside Hungary which helps organizations to do work in minority protection. An important issue was until recently that the Hungarian government offered the space for different Hungarian minority organizations to meet from all of the neighbouring countries. But it didn’t give real decision-making or even discussion capacities to these institutions. I'm not sure that it had any help. Another one, for example, in the case of Romania I think it's very important is the funding of the Sapientia University […] Basically, this is the only Hungarian University in Romania or the Partium in Oradea, which is almost the same institution. I think these would be the most important ones.

9-5.1. What role do the Hungarian minority parties currently play for the situation of the Hungarian minority, particularly with regard to the autonomy issue?
I was talking about in another question about this symbolic conflict between these actors on who owns the autonomy. Theoretically, all the parties say, that they want autonomy. However, I don't think that for example RMDSZ, which is the strongest party, really believes that it can be achieved and really wants it to be achieved. The other parties, for example the Hungarian Civic Party – which is now a platform of RMDSZ – I don't think. The Hungarians People's Party – which can be considered an autonomist and regionalist party – however, they don't really manage to communicate what they exactly want towards Romania. They are the vehicles of autonomy. There are the Szekler National Council – which is not a party but it's a very important organization pleading for autonomy for the Szeklerland – and the Hungarian National Council of Transylvania which is doing the same. The main problem is, that there is no consensus between these actors on how autonomy should be represented

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004378

and what is the core of autonomy. I think they have an important role, to sum up this question. They are the only ones, who can present this on the political agenda – but they could do a lot more.

9-5.2. Are there areas where the minority parties could improve regarding their aim for minority protection and an autonomous region in particular? If yes, what do you think are the biggest and why?

The first is to reach consensus on “Which autonomy project do we want?” and to create a document “statum on autonomy”, which can be represented by all. On the other hand it needs to be explained exactly to the Romanian partners and Romanian parties what this is about and to the Romanian public as well, which has not happened until now. The third what they could do and what would be important is, that mostly RMDSZ does not tolerate any other actor besides them and to participate on any level. Basically, a lot of projects what they were doing are done, in order to push out the Szekler National Council, for example, from participating, or even in other cases, when the civil NGOs reported that they were writing shadow reports to some of the Framework Conventions or others. This is not autonomy, I know, but they say they will write shadow reports. All the time we are getting into this competition which has an internal audience. It's not about external audience and this diminishes very much our claim making potential, our foreign policy for minority. I think this is the most problematic thing that RMDSZ should understand: To let other players on the field and not consider that they are the single-player. This is one of the most important things that would help to get to what you want to do.

9-6. Overall, for how likely do you consider positive changes, firstly, in the field of minority protection and, secondly, regarding the establishment of an autonomy region?

There is quite a chance of positive changes, because there are some new civil players or NGOs that are trying to work on the implementation of the current rights and to present the shortcomings and lacks of the current legal provisions. This is very important, because they are focusing mostly on the rule of law and procedures, the anti-discrimination procedures, the courts… and that actually could help in achieving results. The one of the major results is the bilingual. It's a small result but it has been a major battle that was on the bilingual sign put up in Cluj-Napoca-Kolozsvár. It was a fight of 17 years, where the political parties could not resolve this issue and it was resolved at the court.

If it doesn’t get results like this, it could prove the flaws of the whole Romanian system from the perspective of rule of law, which can be understood by the European Union and other European institutions. This would be very important that we could present our case, that it is understood outside the borders of Romania and outside the borders of Hungary as well, because Hungary understands the problem.

The others thing is, that it could help autonomy as well, because if you have these examples and clear legal case studies on what is wrong with the system, then you can make a legitimate claim that autonomy would resolve it. These pieces of the puzzle are missing until the autonomy... I don't think that autonomy should not be claimed because it's important to be on the political and other agendas. But in order to help achieving it, you need to present the shortcomings of the current system, which is not done until now. Another example: I was working on a document for the UN. They are specific legal cases in education and we couldn't present any legal cases on it, because there were none, because of this “informality” I was talking about. We need first to present illegal terms so that it is in understood in international organizations, what the problem is. Then we could link autonomy to it. On the

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004379

other hand we need to fill the frames of some provisions which would help autonomy like decentralization. Nobody is looking exactly on… how to put it… the cooperation between counties on different levels, how this would work in reality, what is allowed by the law and what are the limits of decentralization and other things like that. This needs to be worked out in order to make a good claim for autonomy and to get support from international institutions for it. This is a long way but it's achievable – but it's a long, very long way.

9-6.V What would be the most important factors influencing these areas and why? You already mentioned the work that the minority has to do but are there any other factors as well?

The Romanian majority should be more open to these issues as well to get a lot of talk about it. It's very important that… in many cases autonomy in our region was reached by specific political circumstances. These specific circumstances are not very good from this perspective, because you have a very strong Russian influence and you don't really want to get involved with Russia at all. It's very hard. Anti-terrorism laws that are passing in Western European countries – and even in Romania is passing one – will surely influence even the discourse or discussion about these issues. Because if you have an issue that is considered to be that of terrorism... There was this plan of the internal ministry to talk about autonomy as an act of terrorism. That's very problematic. You need to "de-securize" these issues. We need to talk about it more open and to understand each other's claims in order to get somewhere. I don't think that the other road is, where conflict is escalating. The Romanian partners need to be more open on these issues. But we are the ones who need to find Romanian partners on this. And not to be marginal… Because there are some autonomist Romanian actors but they are marginal in the Romanian political field. Very marginal.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004380

Transkript von Interview Nr.10
22.08.2017 – Wissenschaftler | ung. Minderheit

10-1.1. How do you assess the current relationship between the minority and majority in general? Please explain your view in a couple of sentences.
This is a conflict, that is more of a tension with some unresolved issues but essentially it's a peaceful relationship. I think it has been that since the beginning of the 1990s. There were some points, landmark events, that created more tension, for example, in the mid-1990s, especially the adoption of the education law. The inability of the Hungarian party RMDSZ to deal with the situation at the time before they managed to get into a government coalition, raised mistrust in the Hungarian minority community. But overall, I would say, that the relationship is actually not bad compared to many other situations in the region including the Baltic states, for example, between state holding majority populations and Russophone minorities. Even in Slovakia between the state holding Slovak majority and the Hungarian minority… compared to those, in a regional perspective, I would say that Hungarian state minority relations in Romania, Romanian Hungarian relations and including also relations between the two states – despite the fact that there are tensions – and the Hungarian kin-state centre is increasingly a nationalizing and a nationalist government – I think the relationship is not bad.

10-1.2. What do you think are currently the most important factors that influence the relationship between the majority and minority – and why?
I do think that the most important factor influencing this is, what political elites and cultural elites are doing on both sides. I think that leaders and political elites have a great role in the relationship. Also obviously textbooks, if we are talking about the medium term, longer term evolution of the relationship, I think that one underlying problem has been that there is very little integration of the Hungarian minority story accounts perspective on the comments shared history in Transylvania, for example into Romanian textbooks and a little bit vice-versa in Hungarian schools and Hungarian textbooks. Even though it's mandatory to study Romanian history, in many cases Hungarian students and teachers look at that as something that's compulsory to do. But there's a tacit understanding that that's not the true story, there is no truth to it. So we learned our history in a separate space in Hungarian textbooks which reproduce a Hungarian national canon that does not integrate the Romanian perspective to the extent, that there could be a mutual understanding across the ethnic borderline, I suppose. I think that's a significant factor and unfortunately nationalism is always a low hanging fruit for politicians. So it's very easy to mobilize, based on the simplified nationalist argument on both sides, but obviously the minority is always disadvantaged in cases like this. What majority political elites do, has a much greater impact than what minority elites do. Especially there's this combination of elites framing things according to their own strategies in ways that may not necessarily move the inter-ethnic relationship forward and not really talking to each other and not doing anything. They do talk to each other, they negotiate in parliament but they are not doing enough to help socialize their constituents in a different way. That‘s one element and the other element of course is textbooks and what's just done in culture, in the public space.

10-1.3. What role does the autonomy discussion play?
I think the autonomy discussion is really an excellent example for how elite framing matters. On the Romanian side Romanian politicians rejected up front without having a debate, a discussion about it. A debate that would include informing the public and informing

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.384381

themselves about how autonomy exists and works in other places. It‘s not a question of debate. It‘s still a taboo issue even though Hungarian political actors can safely talk about it in the public sphere now, which was not the case at the beginning of the 1990s. So there has been progress in this sense that it's allowed to be brought up by Hungarians but it doesn't actually ever get to the point of being discussed. I think that's a serious problem – by which I'm not saying that autonomy should be the solution, I'm not saying that. But what I'm saying is that, if there is a claim for a particular institutional arrangement, a peacefully pursued claim that elected representatives of a large minority are making, then there should be in a democratic process space for discussing it. Because the Romanian political space was never prepared for that discussion. The elite framing of it makes it impossible to discuss and that's a serious problem…because it also means that something, that has been pursued peacefully in different ways, different discourses, different models on the Hungarian minority side, is locked out completely. That doesn't send a good message in a democratic state to a minority that it's trying to find a way to maintain an ethnic boundary but within the state.

10-2.1. Do you consider the current minority protection in Romania as sufficient? Please explain your viewpoint briefly.

This is a more complex question than just saying yes or no. Legal protection for Hungarians as citizens, as individual citizens, of the country I think is sufficient. The question arises of whether there should be another layer of minority protection that addresses the social fact, the social reality, that members of a minority – so long as they identify as members of that minority – are also members of a collectivity. This raises the question of whether there should be some element of protection for Hungarian minority institutions. That of course can only be done if there is a constitutionally entrenched protection of the Hungarian minority and that does not exist in Romania. Now Romania, of course, is not an outlier in this sense in the region because this is the norm, the rule, rather than the exception. Hungary of course has some form of collective protection but that, of course, doesn't prevent the Hungarian government from being just if not more nationalist and exclusive in many ways towards minorities others. What I'm saying is that if there is a constitutionally entrenched minority law that provides guarantees for a minority, for institutions going forward, so they don't have to fight for every law and maintaining a law constantly, then that provides better protection. Otherwise it always remains part of party politics. A law can always be recited, it can always be replaced by another law. If they want to maintain a minority community, a minority life, a minority cultural life, institutions have to have some kind of time horizon. They have to be able to feel that. You know their kids are going to have the institutional guarantees. There is no other way of providing that but through some form of a collectively accessible protection and that does not exist in Romania. This is the legal side. Of course, practice does make institutional life for minorities possible at this point.

10-2.2. Do you see a discrepancy between the formal design and the actual practice of minority protection in Romania? If so, in what way?

Yes, I do in two ways that are actually counteractive which is interesting. One is the one that I mentioned at the end of my response to the previous question, which is the legal. The Romanian state is a unitary state, it's highly centralized. It has some measures of decentralization but it's essentially a highly centralized model in which there is individual discrimination and all of that – but there is no constitutionally entrenched guarantee for minority protection as such for minority communities. That‘s the legal level. But in practice the institutions, the current laws, provide of pretty extensive space for Hungarians to maintain their educational system, to have a pretty extensive control over the educational system,

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004382

culture institutions and all of that. That‘s one discrepancy which works in favour of minority‘s democratic inclusion. I would say that's a good kind of discrepancy, if good means that minorities are accommodated that minority needs are accommodated. Now the other discrepancy, the second discrepancy, is the not so great discrepancy which, so the first one I talked about, is the flexibility in practice which allows Hungarian minority members to maintain those institutions that are not guaranteed at the legal level constitutionally. But the practice allows them to function and to be maintained at this point. The other discrepancy is that the laws, that exist, which make the practice flexibility possible, the laws, that exist, are not necessarily implemented, for example the language law. I know that especially in a city like Marosvársárhely, which is a divided city population-wise, in ethnic demography… because of that probably the right for Hungarians to display bilingual signs for example exists in the law. But it's not implemented and even the local council is not willing to implement the law. So parents and NGOs and citizens have to engage extensively to have access to something that exists, that's legally their right. That‘s another discrepancy. When the law is there, the implementation depends on local level officials and local level officials are not held responsible from the centre. There is no proactive engagement on the part of the Romanian state centre to implement these laws which is an issue. It‘s a big problem, because it generates mistrust and it generates the sense of ethnic Hungarian citizens that they're not really given a fair equitable chance in a democratic state.

10-2.3. How do you see the Romanian Constitutional claim of an ‘unitary and indivisible National State’ in the light of the reality of life in Romania and the demand for autonomy?

As I mentioned earlier I think that this is an unproductive way of conceptualizing or defining a multi-ethnic diverse population. I believe it's unnecessary to call a nation a unitary nation. It would be perfectly fine to define the Romanian nation in more civic terms. Of course, there are so many models in established democracies that they could adopt. I do think that this is a very harmful way of defining the nation in a constitution, because it became a reference point for the majority, state holding national elites to continue framing the nation in those terms – and if they wish – designing exclusivist laws.

10-2.4. Do you see other significant shortcomings in the protection of minorities, in particular regarding the situation of the Hungarian minority? If so, please explain the biggest ones shortly.

I think the biggest one at this point is the lack of proactive engagement on the part of the Romanian state officials in ensuring the implementation of the laws that exist. The language law, especially the educational law... I mean there is no language law, the education law but the language used elements of the laws that exist… the education law, the local administration law and other legal instruments that have been adopted, that have to do with language rights primarily. I think that implementation is the biggest shortcoming. […] So the framework exists but there's no follow-up on implementation – and that's a very significant and I think costly shortcoming. By costly I mean that it really weakens democracy in Romania.

The biggest shortcoming I think on the side of political strategy is not to engage in a more meaningful discussion about the claim for a minority law, which the Hungarian minority party has been asking for a very long time. It would be a law that could provide institutional guarantees, a more institutional entrenched guarantee for minority protection. That would, of course, include and involve a discussion about sub-state regional autonomy, a discussion of what form of decentralization it might require for the Szekler region – which is the most

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.384383

densely Hungarian populated region in the middle of Romania – to provide the institutional guarantees for this minority population to maintain itself, to maintain a way of life culture that they consider to be authentic. There are plenty of examples in other countries outside of Romania, models of peacefully maintainable sub-state autonomies, forms of self-government. You don't have to call it autonomy but sort of sub-state territorial self-government, that minorities can populate and live in those institutional structures in a way that's compatible with democratic government within a democratic state. That‘s something. I think it is a shortcoming of not having, even 25 years after the end of communism – a discussion about it in a meaningful way.
The third one, which is related to this, is again something, that I mentioned earlier, is the shortcoming of not doing more to inform the public to make an effort to reach society and inform the public about the diversity in the country. There is really a lack of information in textbooks, in the various cultural spaces, that are outside of Transylvania. Because the Hungarian population, the overwhelming majority of the Hungarian population of course lives in Transylvania, and so the other two historic provinces. All that people see is whatever they encounter on TV or blogs or whatever. So there is a missed opportunity on the part of political elites, cultural elites, in Romania to do more in creating awareness of what this minority is about, how to integrate that narrative into the Romanian narrative about the Romanian state and so on.

10-2.5. How do you rate the current regionalization/decentralization project regarding the matter of minority protection?
I don't know enough, if there have been any more recent developments on that. I know that unfortunately there's a fear among Hungarian minority political actors that the Romanian state might use this to further chop up the historic Szekler region instead of using the regionalism framework to do the kind of decentralization that provides more self-government to this Hungarian minority, I mean the Hungarian majority region within Romania. That they might use it exactly to do the opposite and to assimilate essentially.

10-2.5.V Does the project play a role for the autonomy demands? If so, how? Will the reforms change the ethnic majorities in the region?
As I mentioned earlier I don't know the current ideas. I know that the plan, that I saw, was designed by dominant Romanian political actors, was not acceptable by the Hungarian political leaders and that must say something about it. Because there is no way of accommodating a minority that size, unless the representatives and leaders of this minority are not just consulted but listened to and their input matters. It seems to me that the current plans do not take into consideration the claims and needs of the Hungarian minority. If that's the case, then I don't see how it's going to move minority protection forward.

10-3.1. What role does the Europeanization play for the Romanian minority protection in general?
Europeanization in general has been very significant because it provides a security framework in a sense for Hungarians to articulate claims. It has expanded the space for Hungarian political actors to express, articulate and pursue claims. Also, European institutions have promoted regionalization, decentralization… all of these are very valuable for the Hungarian minority in Romania, because minorities tend to live in concentrated areas. Even if they live in less concentrated, more fragmented patterns, in some parts of Transylvania, still the local matters a great deal. That‘s where implementation is decided, that's where schools are, that’s where institutions that matter for a minority exist, and can

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004384

either not flourish and be transported or not. Decentralization has been promoted by the European project and that matters. The third area that really matters is that Europeanization has made possible the liberalization of borders. Obviously for Hungarians in Romania this matters a great deal because Hungary is right in the neighbourhood and it allows free access to resources, to relatives and friends and cultural events and so on. Europeanization has been quite beneficial for making these spaces available for Hungarians.

10-3.2. How do you rate the effect of the European minority protection standards with regard to the interests of the Hungarian minority?

The European minority protection standards are insufficient. There is no minority acquis. The state centres essentially have been given free hands to design institutions for minorities and design minority policy. This – on a theoretical level in some other universe – might work perfectly, because democracies in an ideal world should be able to design the best possible institutions for minority populations living on the territory of the state. Because democracy also means that democratic government would involve minority interests' representation, so minorities would be asked what institutions are best for them. Unfortunately, in Romania and throughout the region, the centres in Eastern Europe, this is not the case. These are state holding nationalizing political elites. In many cases they have been quite paranoid about minority populations looking at them as fifth columns of neighbouring states as threats. So minorities unfortunately in this position are politically quite disadvantaged. Because of this, the absence of a minority acquis and of a stronger and implementable set of actual laws at the European level is the big issue, is a big problem. There are some quite well designed norms and documents, a few that were adopted in the early 1990s, the framework protection, the European language, the minority language protection document that was adopted by the Council of Europe in 1992. There is a favour of protection. Also these main documents were adopted not by the European Union but other European institutions. The European Union of course has the Copenhagen documents – so the framework exists – but there is no acquis and in the last decade or so, actually since the beginning of the 2000s, the attention has shifted away from collective minority protection more towards individual anti-discrimination. Essentially state centres are getting a blank check to resolve issues of minority policy. So long as there is no violence, European actors are disengaged.

10-3.3. To what extent does the current EU minority policy play a role in improving the situation of the Hungarian minority in Romania, especially in terms of their demands for autonomy?

I think the previous answer actually includes that.

10-3.4. To what extent do you agree with a statement that in spite of the European integration of Romania the relationship between the minority and majority has not improved fundamentally?

I disagree.

10-4.1. What role does the current foreign policy of Hungary play for the Hungarian minority?

I'm not sure. I'm not particularly familiar with Hungarian foreign policy to tell you the truth. I know quite a bit of Hungarian kin-state policy which involves much more than foreign policy. It involves the citizenship, the extraterritorial citizenship law, it includes voting rights, it includes the whole packet of institutionalization of networks across the border. But that's not foreign policy.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.384385

10-4.1.V I would include that as part of the foreign policy.
In my opinion it's very important to think of it in the framework of a whole bundle of strategies and not just foreign policy. Foreign policy is only a small part of it actually. Foreign policy is more the element of it. That‘s between the Hungarian government and the Romanian government and that's a very small thin layer. Kin-state policy is much richer, much more complex. It involves a lot more than foreign policy and if that's what you're asking me about, then it has had a profound impact on Hungarian minority politics in the linear in so many ways. I'm not sure I can even squeeze in everything, but obviously there's a rich literature about it […].
The more recent events that make a difference include especially the exaggerating citizenship law which enabled Hungarians in Romania to become dual citizens. There‘s the voting rights element of it, so Hungarian minority members can vote in Hungarian parliamentary elections and this has a role as a double-edged sword: On the one hand Hungarian minority members this way have access to Hungarian kin-state resources in a different way, because they are voting citizens, their votes matter. On the other hand they also became part of the population that the Hungarian government and Hungarian mainstream parties are addressing for, where you divide these politics.
For Hungarian party building in Hungary, Hungarians abroad have been an issue that in many cases turned into a political football. They used it for their own internal domestic strategic purposes, for electorate building essentially electoral politics in many ways, in very irresponsible divisive ways. This is the other side of it. One side, as I said, is providing access to Hungarian kin-state resources, some element of support in some ways. On the other side of this though, they are also sucked into this population of potential… candidate for target or very divisive party politics. One element of it has been, that there has been some exportation across the border of racial, anti-semitic attitudes that became stronger among Hungarians in Transylvania because they became part of this political sphere that is characteristic of the domestic Hungarian political space.

10-4.1.V Aside from this effect: What is the role of Hungary’s kin-state politics? Does it play a role locally for the minority in Romania?
Yes, of course it does. It actually penetrates everything. There are cross-border networks among political actors, politicians, there is Hungarian kin-state involvement even in local politics, parliamentary politics, electoral campaigns. Hungarian politicians cross the border and participate in campaign rallies. They turn sometimes religious holidays into political events. There is continuous involvement, an impact. What‘s really important to note, however, is that Hungarian minority voters in Romania have been very pragmatic. They didn't just vote along the Hungarian governance party line but they voted according to what made sense for them locally or in parliamentary politics. They are not easily brainwashed, they are pragmatic. This is what the electoral record voting behaviour of Hungarian minority voters in Romania has shown.
They are influenced for sure. Their attitudes are influenced, but we cannot make a logical jump and assume that because of that the Hungarian kin-state or mainstream parties can simply tell Hungarian voters in Transylvania what to do in their local elections and parliamentary elections. The parliamentary elections in 2012 and 2016 showed, that Hungarian voters voted pragmatically according to what they thought was in their best interest and contrary to what the kin-state‘s government was telling them to do.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004386

10-4.2. What do you think are the most important activities of the Hungarian foreign policy addressing the Hungarian minority in Romania and how do these look like? Please list and explain them very briefly.

The Hungarian government has been, as I mentioned earlier, using Hungarians outside of Hungary but especially Hungarians in Romania – because it's a larger population – as a political resource, especially for their own electoral and political strategy. They look at Hungarians in Romania as their diaspora, whereas Hungarians in Romania are of course citizens of Romania. They live in Romania, they live where they live, they have to engage in politics locally and with the Romanian government in a way that makes it possible for them to live the life, the community life or, you know, individual life, whatever they want to live. The Hungarian kin-state approach has been – at least since 2010 – to look at these people as their diaspora and because of this the Hungarian government since 2010 has been primarily trying to officially integrate this population into the FIDESZ camp. That‘s my overall assessment of the policies of the Hungarian government. They are trying to integrate essentially this population into the FIDESZ camp.

10-4.2.V Do you see any support for the aims of the Hungarian minority on a bilateral level or the EU sphere?

I don't believe so. I think the Hungarian government system doesn't intend to do so. It has done more to alienate the Romanian government than to build some kind of bilateral relation that would be beneficial for the Hungarian minority. This government has looked at Hungarian population of Romania as their diaspora. They have been almost encouraging Hungarians in Romania to forget that they live in Romania. The messages that Viktor Orbán and other high-ranking officials of this government have been sending, have been actually expressing on Romanian territory – in Tusványos, for example – are very clearly antagonistic to the state in which they are making these statements.

It’s actually quite remarkable that the Romanian government is tolerating this to the point that they do, in my opinion. The Romanian government so far has been maintaining a relatively friendly relationship and attitude towards the Hungarian minority population because of the activities, the negotiation conducted by the Hungarian minority parties in Bucharest. That’s the reason in my opinion for why the Romanian government maintains policy regime. This bundle of laws that are not bad of course, as I said earlier, it's really insufficient because it lacks a constitutionally entrenched minority protection regime. It doesn't have that but the laws that exist or have not been repealed because of the Hungarian minority parties and leaders negotiating power, mobility skills, in the Romanian government. That‘s the reason. The Hungarian government itself has not really done much at least not since 2010 other than antagonize and try to undermine – at least until 2015 – the legitimacy of this Hungarian minority party, that is actually achieving or has been achieving things for the Hungarian minority. That’s how I see that. In relation to the European Union I think the fact that Hungary has become such a pariah in Europe, this Hungarian government is really detrimental to Hungarian minorities in Hungary and elsewhere, everywhere. Because it's very hard to make claims for a minority that lives on another territory when you have antagonized and alienated other states and decision-makers in the European Union that matter. I can't see how this could be beneficial for Hungarians in Romania.

10-5.1. What role do the Hungarian minority parties currently play for the situation of the Hungarian minority, particularly with regard to the autonomy issue?

Obviously, we are talking about parties but there is really just one party that has won the overwhelming support in the Hungarian electorate since the beginning of the 1990s. That‘s

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.364387

RMDSZ and it's probably arguably the most successful minority party in the whole region. There is a strong body of scholarship about it.
I think I would probably speak only about the more recent period. RMDSZ has embraced the autonomy cause, I suppose, only relatively recently, due to the pressure of the challenging parties. The other two parties that have been challenging RMDSZ precisely on this issue. There has been frustration within RMDSZ and among the younger generation as well that the envious leaders have not done enough, that they blended into the landscape in Bucharest, that they were satisfied with bringing back the pork, bringing back some money for infrastructure improvement and various projects to Hungarian populated settlements. The claim was that they forgot about the cause of getting institutionalized self-government for Hungarians living in this particular region in the Szekler region. And because of that, since about 2003 especially, there was an effort by these challenging parties to draw voters away from RMDSZ. The effort was massively supported by Budapest and it failed, because RMDSZ leaders decided to embrace the autonomy cause at least rhetorically, discursively. Also because the voters, Hungarian minority voters, acted pragmatically recognized that unless they vote for RMDSZ, they are not going to have a party in the Romanian Parliament and in a centralized state like Romania. If you lose your place at the table, there isn't anything you can do. We have to keep the party in the parliament. For these two reasons, one is that the RMDSZ leaders decided to rhetorically and discursively embrace the autonomy question and voters being pragmatic especially, RMDSZ not just survived but should increased strength afterwards.
Now this is a discursive embracing of the autonomy question because everyone, who's pragmatic in Romania knows, that autonomy as such, territorial autonomy as such, is not the possibility at this point because there is no Romanian political party, political leader, that accepts it. The only way to pursue it would be through decentralization and regionalization. My sense is, that the current RMDSZ leadership is trying to pursue that. It‘s a very difficult game to play because, as I said, there's no political force on the Romanians side that accepts it. So it needs time and goodwill on all sides and a gradual approach. As soon as there is radicalization on the Hungarian part, the Romanian nationalists are going to point to that and say “Look what happens. That‘s why they are not going to give territorial autonomy, because if we do, then they are going to radicalize even further!” It‘s a very, very difficult situation.

10-5.2. Are there areas where the minority parties could improve regarding their aim for minority protection and an autonomous region in particular? If yes, what do you think are the biggest areas of improvement and why?
I'm sure there is. I am sure it would be possible to do more to, I suppose, find allies, to build allies among Romanian mainstream parties. I think that would probably be the strategy to construct allies with whom they can negotiate a different kind of decentralization and regionalization in the short term that might leads to something that in the future might turn into a territorial autonomy. That‘s the only thing I can imagine honestly, because the only other alternative that I see, based on my research, is that territorial autonomy can be imposed only by international actors after a period of significant violence. I don't think that should even be thought of obviously. Based on the research that I have conducted with colleagues, territorial autonomy is not going to be negotiated between the state and the minority successfully, unless it's done somehow very gradually.
The only other form, the only other way, is external imposition and that only happens after a period of significant violence. That‘s not something that we should wish for.

 DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004388

10-5.2.V What do you think about the way they communicate around minority protection and their aim for autonomy? Or about the field of collaboration between the minority parties?

On the latter, collaboration between the minority parties, I think RMDSZ has actually done pretty well. They have been able to essentially win out and integrate those elements of the challengers that might have otherwise gone with the challenging parties, with Tökés' party or MPP, they stayed within RMDSZ. I think that the new leadership has a fair amount of legitimacy now. I don't know how you negotiate, how you communicate better with someone like László Tökés. He is a case of its own. I think the RMDSZ leaders have actually done quite well. In terms of communication with Romanian mainstream parties I think they have also developed a pretty good record. It's a difficult balance to maintain, I suppose, because they don't want to lose their voters. Therefore sometimes they have to sound more radical than then they know they can afford to be to achieve anything. I'm honestly not sure what they can do better in terms of communicating.

10-6. Overall, for how likely do you consider positive changes, firstly, in the field of minority protection in general and, secondly, regarding the establishment of an autonomy region?

I think what right now the world is not going in the direction of increased democratic inclusion of minorities, no. I don't want to be cynical. I think nationalism is strengthening across the board, unfortunately for Hungarians in Romania. The Romanian government has not gone in that direction yet, although there are signs of it. But it's not as bad as in Hungary or Poland. I'm hoping that if the Romanian mainstream parties remain reasonable, then there can be better implementation of existing laws. In terms of territorial autonomy, as I said, I don't see it coming at all. I don't think it's possible at this point in Romania to create Hungarian territorial autonomy. I think what's possible is again to negotiate gradual decentralization that might in one generation possibly lead to something that's looking into territorial autonomy.

10-6.V What would be the most important factors influencing these areas – and why?

In my previous responses I think I spoke about this. How political elites could see the light and on the Romanian side do more, to frame the question of Hungarian minority issues differently in Romania. That would be very, very important to have better dialogue and deliberation and debate. That would be fundamental. Another positive change would be, I think, for Hungarian minority elites to make sure that they maintain their autonomy towards Budapest or the Hungarian kin-state, to make sure that this population is not sucked into political gains which purpose is to strengthen party camps in Hungary. That would be an important point, to maintain autonomy in relation to Budapest. To maintain good relations obviously because kin-state support is very important. Hungarian minorities generally are structurally disadvantaged politically in these states like Romania. They need external support, they need external allies and the kin-state is the obvious ally. There are plenty of needs for cross-border relationships, cultural family ties, all of that, historic all of that, but it has to be a relationship in which Hungarians in Romania can maintain their autonomy and pragmatism. I think those would be important improvements.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004389

Antworten zu Interviewfragen Nr.11
16.09.2017 – Wissenschaftler | rumänisch

11-1.1. How do you assess the current relationship between the minority and majority in general? Please explain your view in a couple of sentences.
I think Romanians in most parts of Romania are quite unaware of Hungarians' problems and demands. The issue of minority rights and Hungarian welfare in general is marginal to their interests, in the best case. I think that, in areas where Hungarians are not in majority or dominance, they intermittently and in variable ways feel the disadvantage of their structural inequality.

11-1.2 What do you think are currently the most important factors that influence the relationship between the majority and minority – and why?
I personally would not talk about a relationship between majority and minority. Instead I would qualify the instances when this takes place: within Parliament, on the street, in a block of flats, in various regions of Romania, in schools, in various social media etc. Each instance is determined by different most important factors. I believe that the dual stance of Hungarian politicians [UDMR], which practice a toned down, negotiating language in the Romanian national public sphere – respectively a more nationalistic one within the Hungarian public space – may have a significant impact. Definitely the voice of the other two, more radical parties, and public figures associated with them, have an incensing effect. Similarly, Romanian nationalist public figures may raise national sentiment in Romanians at times. The lack of institutional interaction and parallel social spaces contribute to the Romanian's lack of awareness. Linguistic asymmetry also contributes to general separation, when Hungarians choose not to or are shy to speak the Romanian language – most Romanians do not speak any Hungarian at all.

11-1.3. What role does the autonomy discussion play?
Not a serious political role. Hungarians never came with a plausible, practical and effective autonomy plan to discuss with the Romanian counterpart. It was also used as an issue for internal struggle within the Hungarian political space. Every once in a while one administration comes up with a plan of administrative reconfiguration of Romania's territory, many times to the obvious disadvantage of Hungarian population distribution, with no actual action taken.

11-2.1. Do you consider the current minority protection in Romania as sufficient? Please explain your viewpoint briefly.
From a comparative point of view, Romania is on the permissive side of countries with respect to minority rights. There is always space for improvement, as long as there is a power asymmetry and an inequality of chances or conditions between majority and minority. The hard fact that remains is that – in terms of population – numbers and distribution, Hungarians are continuously at risk of "assimilation" in areas where they do not represent the big majority of the population.

11-2.2. Do you see a discrepancy between the formal design and actual practice of minority protection in Romania? If so, in what way?
Yes. With respect to minority legislation, as with some other general legislation, actual practice does not match up the formal provision. The most obvious example is the use of language in the public space and in public institutions, where Hungarians are disadvantaged

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004390

by the lack of knowledge of their language by Romanians, the lack of resources to cater to their particular interests and needs, and so on.

11-2.3. How do you see the Romanian constitutional claim of an 'unitary and indivisible National State' in the light of the reality of life in Romania and the demand for autonomy?

According to the constitution this specific provision cannot be changed. Presently, territorial autonomy is not a legal option. As said before, it is used as a political issue in power struggles but not seriously considered and tackled by the Hungarians political actors themselves, in my opinion.

11-2.4. Do you see significant shortcomings in the protection of minorities, in particular regarding the situation of the Hungarian minority? If so, please explain the biggest ones shortly.

I cannot say I really have an opinion here. I do not hold a standard to which to compare. Generally, Hungarians have extensive cultural autonomy, but there is a structural inequality for which I cannot see a solution in terms of protection of minority rights. As Romanian citizens they can do whatever other Romanian citizens can do in the Romanian language, and in certain cases they can also do it in Hungarian. In certain areas they hold a certain advantage due to access to the Hungarian space and Hungarian state resources. There is also the pervasive nationalism, the implicit nationalism of the Romanian state which they feel in certain occasions with varying intensity – including your example above, regarding ethnic/national symbols etc.

11-2.5. How do you rate the current regionalization / decentralization project regarding the matter of minority protection?

I apologize, I am not familiar with the present regionalisation project.

11-3.1. What role does the Europeanization play for the Romanian minority protection in general?

After the 1992 elections, the president and several government members were open to concede demands for official status to Hungarian on a local level, and to certain other rights claims. This failed as a result of nature of the exchange, which happened through public acts of denunciations and demonstrations, rather than face-to-face dialogue. This was due to the governmental alliance made by the PDSR with PUNR, and to UDMR's internal disagreement between radicals and moderates regarding the tactics of their claim-making. Romania's change in foreign policy towards European integration opened large windows of opportunity for negotiations, which led to increasingly institutionalized interaction. UDMR focused on introducing standards, procedures and control mechanisms for minority policy. This led to significant gains for the Hungarians' claims (Law oo local administration, education etc.), but still did not cater to some main claims (separate Hungarian state university).

11-3.2. How do you rate the effect of the European minority protection standards with regard to the interests of the Hungarian minority?

Very important.

11-3.3. To what extent does the current EU minority policy play a role in improving the situation of the Hungarian minority in Romania, especially in terms of their demands for autonomy?

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004391

Not much. There is the FUEN recent success with the SafePack initiative – I don't expect it to change anything.

11-3.4. To what extent you agree with the statement that in spite of the European integration of Romania the relationship between minority and majority has not improved fundamentally?
When this question is asked, it already assumes a certain ontology about the majority and minority ethnic groups and relation between them, which supposes that there are some fundamental and great things to be improved. I do not think this is the case. As a matter of EU policy, this is not a priority for the Romanian government. Kiss Tamas and others have documented the shift in Hungarian politics within the Romanian political space.

11-4.1. What role does the current foreign policy of Hungary play for the Hungarian minority?
In few words: It is divisive and intrusive. It differentially supports the radicals and force RMDSZ into tactics of damage control.

11-4.2. What do you think are the most important activities of the Hungarian foreign policy addressing the Hungarian minority and how do these look like? Please list and explain them very briefly.
Politically, not much bilateral activity, rhetorically inflaming; see also above. Education & culture: The present government differentially supports Sapientia and the other private higher education universities and activities which are in line with its policy of taking over and centralizing control over minorities; some minor financial support for Hungarian families and "Hungarianess" activities; and the payoffs of dual citizenship.
11-5.1. What role do the Hungarian minority parties currently play for the situation of the Hungarian minority, particularly with regard to the autonomy issue?
I would refer you to the work of Kiss and Szekely. I am in agreement with them.

11-5.2. Are there areas where the minority parties could improve regarding their aim for minority protection and an autonomous region in particular? If yes, what do you think are the biggest areas where improvement is possible and why?
This is a very ample and complicated question and needs to situate parties' activities within the larger framework of Romanian politics, relationships with Hungary, voter allegiance, global economic crisis, and so on. I could not really give an answer here. That would not be too simplistic or quite misleading.

11-6. Overall, for how likely do you consider positive changes, firstly, in the field of minority protection and, secondly, regarding the establishment of an autonomy region?
Regarding the question of autonomy, I think that, in order to stand a chance, first Hungarians should talk about it seriously, in a programmatic and pragmatic manner, consulting with various stake-holders and types of actors within their community; formulate it in a practically effective way and draft it in a mode, that allows negotiations, catering to certain issues and details that concern both ordinary Romanians and Hungarians, and their representatives in order to stand a chance; then actually initiate and develop a framework of discussions and negotiations with the Romanian part, which is clear, official, strong, and meaningful – rather than what has been going on so far, that is internal, factional, marked by symbolic occasions internal initiatives.

DOI 10.15772/ANDRASSY.2019.004392