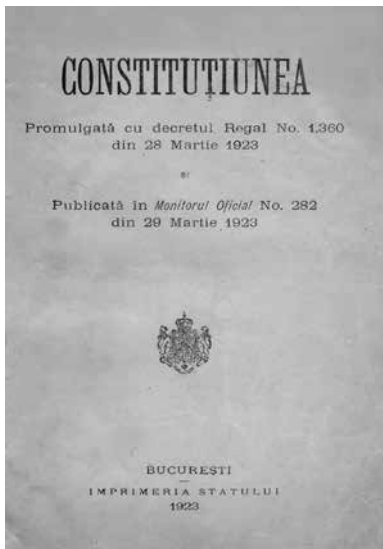


Verfassungs- und Gesetzesvorschriften über die Sprachenregelung im rumänischen Staat während der Zwischenkriegszeit

MARIUS BALAN



Die rumänische Verfassung (1923).
SOURCE: wikipedia.org.

Marius Balan

Ao. Univ.-Professor Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Alexandru Ioan Cuza Iași. Verfasser von **Drept constituțional și instituții politice** (Verfassungsrecht und politische Institutionen), Bd. I (2015).

DER MODERNE Begriff der Verfassung entstand und bewies seine Gültigkeit mit der Entstehung des souveränen Staates. Souveränität¹ ist der Schlüsselbegriff, der sowohl die politische und verfassungsmäßige Ordnung der Neuzeit als auch das System der internationalen Beziehungen definiert² – zumindest in der Zeit zwischen dem Westfälischen Frieden (24. Oktober 1648) und dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Obwohl der Konstitutionalismus als Mittel gegen den Absolutismus der Staatsgewalt angesehen wird – der Absolutismus selbst ist eine Folge der Idee der Souveränität –, ist der Begriff der Verfassung erheblich

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Nationalen Forschungs- und Entwicklungsplans (PNCD III) durch das UEFISCDI-Projekt Nr. PN-III-P4-ID-PCCF-2016-0131, „Deutsche Sprache und Kultur in Rumänien 1918-1933: Postimperiale Realitäten, öffentlicher Diskurs und kulturelle Felder“, finanziert.

vom Paradigma des etatistischen Denkens geprägt. Die Idee der verfassungsgebenden Gewalt geht von der Allmacht des Inhabers der souveränen Gewalt (des Volkes) aus, das als homogene und unteilbare politische Einheit betrachtet wird. Sie ist auch das Ergebnis eines langen Prozesses der politischen Zentralisierung, bei dem der souveräne Staat die Aufgabe übernimmt, den inneren Frieden wiederherzustellen und zu erhalten (ein vorrangiges Ziel im Rahmen von Religionskriegen), und zu diesem Zweck das Monopol der Zwangsgewalt sowie das Monopol des Rechts übernimmt. Jede Opposition gegen die Staatsgewalt – die bis dahin den Charakter einer „internationalen“ bewaffneten Auseinandersetzung hatte – wird zu einem Verbrechen und wird mit äußerster Härte bestraft. Im Namen des allgemeinen Interesses oder der allgemeinen Wohlfahrt übernimmt der Staat immer mehr Befugnisse (wirtschaftliche, soziale, politische und kulturelle) und untermauert diese Ansprüche mit Instrumenten, die es in vormodernen Gesellschaften nicht gab: ein stehendes Heer, ein zentralisiertes Steuersystem, ein ständiger, ausschließlich von der Zentralbehörde abhängiger öffentlicher Dienst und eine institutionalisierte Diplomatie.³ Ein nahezu unumkehrbarer Prozess der Uniformierung der Gesellschaft findet durch staatliches Handeln statt. Die allmähliche Vereinheitlichung der Gesellschaft zeigt sich auf allen Ebenen des praktischen Lebens: von der Vereinheitlichung der Maß- und Gewichtseinheiten (die die komplizierten und unterschiedlichen lokalen Systeme ersetzen) über die Zeitmessung (auf Kosten der lokalen Zeit) bis hin zur Sprache (die zur „offiziellen“ oder „staatlichen“ Sprache wird) und zur Kultur (die zur „nationalen Kultur“ wird und als eine politische Funktion von allgemeinem Interesse angesehen wird). All diese Entwicklungen sind nicht nur auf den Machtwillen der Herrschenden zurückzuführen, sondern auch auf praktische Bedürfnisse. Vor dem „Jahrhundert der Nationalitäten“ wurde diese Entwicklung als Synonym für Fortschritt betrachtet.⁴

Der Prozess der Zentralisierung fand seinen stärksten Ausdruck in Frankreich, wo die lokale Autonomie, die Besonderheiten der Provinzen, die Traditionen, die Kultur und sogar die Sprache der verschiedenen Gemeinschaften (Bretonen, Okzitanen, Flamen, Basken) allmählich verdrängt und durch ein einheitliches, zentralisiertes und rationales politisches und rechtliches System, d. h. eine offizielle Sprache und Kultur, ersetzt wurden. Dieser Prozess ging der Begrenzung der Staatsgewalt durch die Verfassung voraus – revolutionäre Verfassungen verstärkten nur die Tendenzen zur politischen und kulturellen Uniformierung, diesmal im Namen einer homogenen Nation. In Frankreich sehen sich die Franzosen als das Produkt ihres Staates.⁵

Im Gegensatz dazu ist der rumänische Staat – ebenso wie der italienische, ungarische, polnische oder deutsche Staat – das Produkt der rumänischen Nation (oder, genauer gesagt, einer politischen Elite, die ihn entworfen und geschaf-

fen hat). Während in Frankreich die politische Einheit und die Kontinuität des staatlichen Lebens die Nation definierten und die Entstehung und Aufrechterhaltung gemeinsamer sprachlicher, kultureller, sozialer, wirtschaftlicher und sogar religiöser Elemente bestimmten oder zumindest begünstigten, bestimmten im Falle der rumänischen Nation (und anderer „ethnischer Nationen“) die auf ethnischer, sprachlicher und kultureller Ebene konstruierte oder „imaginierte“ Einheit und Kohäsion die Gestaltung eines gemeinsamen politischen Projekts, dessen Höhepunkt die Schaffung oder Wiederherstellung eines einheitlichen Nationalstaats war.

Es ist daher unvermeidlich, dass eine tiefgreifende Antinomie zwischen dem westlichen (vorwiegend französischen) Modell der politisch-rechtlichen (insbesondere verfassungsrechtlichen) Konstruktion und der konkreten politischen Realität entsteht, die durch politische Ziele definiert ist, welche durch den ethnokulturellen und sprachlichen Charakter der staatlichen Gemeinschaft bestimmt werden. Die Wahrnehmung des Andersseins – der ethnischen, religiösen und sprachlichen Vielfalt – der Bevölkerung von Großrumänien erfolgte durch das Raster zweier konzeptioneller Paradigmen, die beide eine vereinheitlichende Wirkung haben. Einerseits hat der Nationalstaat zumindest implizit eine politische Agenda der wirtschaftlichen, sozialen und beruflichen Konsolidierung der Positionen der politisch dominierenden Nation auf Kosten von Minderheiten (deren Identität akzeptiert oder toleriert wird, jedoch um den Preis des Verzichts auf Mitentscheidungsrechte in wichtigen politischen Fragen) durchgesetzt. Andererseits war das etatistische und zentralisierende Rechtsdenken einer Nation, die bereits eine innere ethnische und kulturelle Homogenität erreicht hatte, mehr denn je ein geeignetes Mittel, um die gewünschte Einheitlichkeit zu erreichen.

DIE RUMÄNISCHE Verfassung – nach dem Vorbild der belgischen Verfassung von 1831 – ist eines von vielen Beispielen für Verfassungsübertragungen⁶, die in der Regel bei weitem nicht die Ergebnisse bringen, die aufgrund der Erfahrungen im Ursprungsland erwartet werden. Der normative Charakter des rumänischen Grundgesetzes ist nach wie vor unzureichend. Sie kann als „nominelle Verfassung“⁶⁷: bezeichnet werden: Obwohl sie „in Kraft“ (d.h. rechtsgültig) war, entsprach die verfassungsrechtliche Praxis nicht dem Buchstaben des Grundgesetzes. Es bestand jedoch die Hoffnung, dass die Realität des politischen Prozesses früher oder später mit dem in der Verfassung verankerten Modell übereinstimmen würde. Die primäre Funktion der nominellen Verfassung ist eine erzieherische⁸, mit dem Ziel, dass sie in ferner oder naher Zukunft vollständig normativ wird und die Dynamik des politischen Prozesses bestimmt und sich nicht nur an diesen anpasst.

Während 1866 trotz nicht unerheblicher politischer Meinungsverschiedenheiten ein grundsätzlicher Konsens über die Existenzweise und die Existenzform des rumänischen Staates herrschte, war die Verabschiedung der Verfassung von 1923⁹ durch ein angespanntes politisches Klima aufgrund erbitterter Streitigkeiten geprägt. Das ideologische Klima war ganz anders. Die liberalen Lösungen des klassischen Konstitutionalismus wurden in Frage gestellt, ebenso wie einige Grundsätze, die als grundlegend für das Rechtsdenken angesehen wurden. Die meisten waren der Meinung, dass eine völlig neue Situation (neue Grenzen, Eingliederung von Gebieten mit unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungstraditionen, heterogene ethnische Zusammensetzung in einigen Provinzen, soziale Veränderungen, Trauma des kürzlich zu Ende gegangenen Krieges) eine neue Verfassung erforderte. Selbst die vorsichtigsten und zurückhaltendsten Positionen forderten eine umfassende und durchgreifende Revision der Verfassung von 1866. Diese Vielfalt an Meinungen und rechtlichen Lösungen spiegelte sich in den verschiedenen Versionen des Grundgesetzes wider, die damals vorgeschlagen wurden. Vier wichtige Entwürfe des Grundgesetzes wurden in den ersten Jahren nach der Vereinigung ausgearbeitet¹⁰:

- Der Vorentwurf des Studienkreises der Nationalliberalen Partei (Partidul Național Liberal – PNL) von 1921¹¹;
- Der Vorentwurf der Rumänischen Nationalen Partei in Siebenbürgen (Partidul Național Român din Transilvania – PNR), verfasst von dem Universitätsprofessor Romul Boilă aus Klausenburg (Cluj)¹²;
- Der Vorentwurf des Professors Constantin Berariu aus Czernowitz/Tschernowitz (Cernăuți)¹³;
- Der Vorentwurf der Bauernpartei (Partidul Țărănesc), verfasst von C. Stere.¹⁴

Am wichtigsten für die rechtliche Ausgestaltung der Minderheitenfrage war der Vorentwurf von C. Stere. Diesem Thema wurde ein eigener Artikel (Art. 32) gewidmet. Demnach hätten die rumänischen Bürger unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft das Recht, ihre eigene Sprache zu pflegen und ihre nationale Kultur zu entwickeln; sie könnten ihre Sprache in öffentlichen Versammlungen, in der Presse und in Veröffentlichungen jeglicher Art, in Schulen und in der Ausübung ihrer Religion, in privaten oder geschäftlichen Beziehungen sowie in von ihnen gegründeten Vereinigungen oder Gesellschaften verwenden. Ein spezielles Gesetz sollte die Bedingungen regeln, unter denen lokale Behörden in Kreisen und Gemeinden, in denen Bürger anderer Herkunft mindestens ein Fünftel der Bevölkerung ausmachten, in ihren Protokollen und im Schriftverkehr neben der Amtssprache auch die Sprache der Minderheit verwenden konnten. Darüber hinaus wurde allen ethnischen Minderheiten das Recht garantiert, sich zu Gemeinschaften zusammenzuschließen, die ihre rechtliche Ver-

betreuung gewährleisten und im Rahmen der staatlichen Gesetze ihre eigenen kulturellen und konfessionellen Interessen vertreten. Bürger, die einer ethnischen Minderheit angehörten, hatten das Recht – entweder einzeln oder über ihre Gemeinschaften –, unter staatlicher Aufsicht und auf eigene Kosten karitative, soziale, religiöse oder kulturelle Einrichtungen zu gründen und zu betreiben.¹⁵ Die Autonomie der Minderheiten in kirchlichen, sozialen oder kulturellen Angelegenheiten wurde in Art. 20 (Abs. 9) des Vorentwurfs ausführlich geregelt. Es sei darauf hingewiesen, dass Stere die Minderheitenfrage durch die Übernahme großer Passagen aus dem am 9. Dezember 1919 von den alliierten und assoziierten Mächten mit Rumänien geschlossenen Minderheitenvertrag löste.¹⁶ Die normative Lösung von C. Stere zeigte die Offenheit und Aufgeschlossenheit des nationalen Verfassungsrechts gegenüber internationalen Regelungen, zumindest im Hinblick auf das Bestreben, die Normen des Grundgesetzes mit den Verträgen, denen Rumänien beigetreten war, in Einklang zu bringen.

Die Entwicklung der rumänischen Verfassung trug den von Stere vorgeschlagenen normativen Lösungen jedoch nicht Rechnung. Die politischen Interessen des Augenblicks (insbesondere der Wunsch, die innenpolitische Hegemonie der Nationalliberalen zu festigen) kamen zum Tragen. Obwohl die damalige politische Atmosphäre eine neue Verfassung befürwortete – und sogar die Verabschiedung eines neuen Grundgesetzes forderte – war die Lösung, die sich abzeichnete, eher eine umfassende Überarbeitung der bestehenden Verfassung als ihre Ersetzung.¹⁷ Die parlamentarischen Debatten und politischen Kontroversen, die die Verabschiedung des neuen Grundgesetzes begleiteten und auch noch Jahre nach seinem Inkrafttreten andauerten, waren besonders heftig. Es gab keinen allgemeinen und parteiübergreifenden politischen Konsens über das Grundgesetz, das von der liberalen Mehrheit durchgesetzt und von der Bauernpartei und den Siebenbürger Nationalisten entschieden abgelehnt wurde.¹⁸ Die Verfassung wurde schließlich am 26. März 1923 von der Abgeordnetenversammlung (mit 247 Ja-Stimmen, 8 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen) und einen Tag später vom Senat (mit 137 Ja-Stimmen, 2 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen) angenommen, durch den Königlichen Erlass Nr. 1360 vom 28. März 1919 verkündet und im *Amtsblatt* veröffentlicht.¹⁹

Technisch gesehen handelt es sich um eine grundlegende Überarbeitung der Verfassung von 1866, nicht um eine neue Verfassung. Die Struktur der revidierten Verfassung bleibt unverändert: acht Titel, die sich – in dieser Reihenfolge – mit dem rumänischen Staatsgebiet, den Rechten der Rumänen, den Befugnissen des Staates, den Finanzen, den Streitkräften, den allgemeinen Bestimmungen, der Revision sowie den Übergangs- und Zusatzbestimmungen befassen. Die logische Reihenfolge der Abschnitte wurde beibehalten, ebenso wie der Inhalt der meisten Artikel (von denen einige geringfügige Anpassungen oder Änderungen

erfahren haben)²⁰; aufgrund der Streichung einiger Artikel und der Einfügung neuer Artikel wurden die Artikel des Grundgesetzes neu nummeriert.

Diese Verfassung ist weniger liberal als die vorangegangene, da sie das nationale Ethos in einem Maße betont, das nicht gerade mit dem individualistischen Geist des Liberalismus vereinbar ist, aber auch, weil sie die sozialen Erfordernisse der Zeit aufgreift und eine – in ganz Europa und später auch in den Vereinigten Staaten verbreitete – Tendenz zur Stärkung der Rolle des Staates im sozialen Leben, in der Wirtschaft, im Bildungswesen und in der Kultur zum Ausdruck bringt. Die Entwicklung in den folgenden Jahren war geprägt von der Erosion des Vertrauens in die Mechanismen der parlamentarischen Demokratie und in die politischen Parteien. Das politische Leben, das bis dahin durch einen eher formalen und oberflächlichen Parlamentarismus gekennzeichnet war (der „nominalle“ Charakter der Verfassung nach der Taxonomie von Karl Loewenstein), enthüllte allmählich seinen ausgeprägten autoritären Hintergrund²¹, wobei die Aushöhlung der Demokratie und des Parlamentarismus durch die Praxis der verschiedenen Regierungen, das Land mit Hilfe von Ausnahmezuständen²² und per Gesetzesverordnung zu regieren, noch weiter verstärkt wurde.²³

Der Nachruhm der Verfassung von 1923 ist jedoch unerwartet gut. Sogar die Literatur in den letzten Jahren des Kommunismus war in ihren Bewertungen relativ positiv. In den Augen der kommunistischen Machthaber der „Ceaușescu-Ära“ hatte das Grundgesetz von 1923 viele Vorzüge: die etatistische Tendenz, die vom Willen einer einzigen Partei ausging, deren Führungskräfte dazu neigten, den Staat und die Wirtschaft fest zu kontrollieren, die (zumindest formale) Berücksichtigung sozialer Fragen, der zentralisierende Charakter und die reservierte und sogar implizite Feindseligkeit gegenüber der Idee der Autonomie sowie die fehlende Reaktion auf internationale Regelungen und Verpflichtungen. Für die Gegner des Kommunismus war dieses Gesetz das Symbol der liberalen und demokratischen Verfassungsordnung eines unabhängigen Nationalstaates. Die Verfassung von 1923 stand im Gegensatz zur Verfassung von 1938 und zur Herrschaft der Rechtlosigkeit während der kommunistischen Jahre.

Im Folgenden werden die einschlägigen Artikel unter dem Gesichtspunkt der Minderheitenrechte und der Sprachenregelung untersucht, wobei die in den beiden Kammern der Verfassungsgebenden Versammlung vertretenen Positionen berücksichtigt werden. Der erste Artikel besiegelt den Charakter Rumäniens als Nationalstaat.²⁴ Diese Neuerung hatte die Gabe, die Minderheiten (die etwa 29% der Bevölkerung des Landes ausmachten) zu irritieren, aber sie folgte einer Meinung, die damals von den meisten Rumänen geteilt wurde, insbesondere von denen im Altreich (Vechiul Regat). Darüber hinaus bestand die Absicht, die

als abscheulich empfundenen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Lösungen aus Österreich-Ungarn abzulehnen. Nach Ansicht von N. Iorga,

Wir müssen bekräftigen [...], dass dieser Staat ein Einheitsstaat ist. Die Nationalitäten sollen sich nicht fürchten! Das ist es, was der Nationalstaat bedeutet. Man hat sich in einer gewissen Theorie zu sehr an Österreich-Ungarn angelehnt. Wir sind nicht Österreich-Ungarn, können es nicht sein und dürfen es nicht sein. Wenn wir das kleine nationale Rumänien gegen ein großes Österreich-Ungarn eintauschen würden, dann wäre der größte Fehler, den wir gemacht hätten, der gewonnene Krieg gewesen.

Wir sind nicht nur nicht bereit, ein Österreich-Ungarn zu schaffen, sondern ein Österreich-Ungarn ist heute nicht mehr möglich. Neue Staaten sind keine geflickten Kleidungsstücke, die man auf diese Weise herstellen kann; man kann keinen neuen Mantel aus Flickern herstellen.²⁵

Die Idee der Vereinbarkeit von Nationalstaat und Minderheitenrechten wurde vom Abgeordneten Leonte Moldovan implizit anerkannt, jedoch mit einer starken Betonung der Legitimität der dominanten Position der Mehrheit:

Unser Staat ist tatsächlich ein Nationalstaat; so wurde er geschaffen, so wurde er aufgebaut, so wurde er gestärkt, so ist er heute. Unabhängig von den ethnischen Minderheiten, die wir haben, kann er seinen Charakter als Nationalstaat nicht verlieren, denn die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung ist rumänisch.²⁶

Politische Legitimität wurde ausschließlich durch das Prisma der Zahlenverhältnisse gesehen, und der nationale Charakter des rumänischen Staates war eine Realität, die durch historische und demographische Argumente gerechtfertigt wurde. Dieser Charakter erforderte nicht notwendigerweise eine erzwungene Assimilierung von Minderheiten, schloss sie aber auch nicht aus – zwischen den Zeilen konnte man verstehen, dass eine Assimilierung dennoch wünschenswert war.

In Artikel 5, der eine allgemeine Bestimmung über die Gleichheit der Rechte enthält, wurde der entsprechende Text der früheren Verfassung neu formuliert und gleichzeitig der Umfang der garantierten Rechte erweitert:

Die Rumänen genießen ohne Unterschied der ethnischen Herkunft, der Sprache oder der Religion Gewissensfreiheit, Bildungsfreiheit, Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit und alle durch das Gesetz festgelegten Freiheiten und Rechte.²⁷

Dieser Text wurde von den Behörden unseres Landes zusammen mit anderen Verfassungsbestimmungen (Art. 7, 22, 24, 25, 28 und 29) als relevant für den Schutz der Minderheiten angesehen.²⁸ Die Relevanz für die Rechte der nationalen Minderheiten ist allerdings eher rhetorischer Natur. In der Praxis handelt es sich bei dieser Bestimmung um eine allgemeine und gleichberechtigte Garantie der Grundrechte der Bürger. Im Sinne des Verfassungstextes – sowohl im alten Grundgesetz als auch in der neuen Verfassung – sind „Rumänen“ diejenigen, die die rumänische Staatsbürgerschaft besitzen. Die ausdrückliche Festlegung der Irrelevanz ethnischer, religiöser oder sprachlicher Unterscheidungen verschafft den Minderheiten nur eine symbolische Befriedigung. Wir befinden uns immer noch im liberalen Verfassungsparadigma des 19. Jahrhunderts. Die Verfassung war ein grundlegender Pakt zwischen der Monarchie und der nationalen Vertretung, welcher auf der Gleichheit der Mitglieder der politischen Gemeinschaft beruhte. Die Zweideutigkeit des Begriffs „Rumänen“ (es handelt sich zwar um Bürger, aber ihre Bezeichnung erfolgt durch ein Ethnonym) könnte jedoch auch als Hinweis auf eine Assimilation verstanden werden, die über die Grenzen der politischen und wirtschaftlichen Integration in das staatliche Leben Großrumäniens hinausging. Dies ist jedoch keine bewusste Tendenz, die eigene Identität von Minderheiten zu leugnen – die Formulierung stammt aus der alten Verfassung, wo man den grundlegenden Bundescharakter der Verfassung und die Gleichheit der Bürger betonen wollte.

Wesentliche Änderungen wurden bei der Staatsbürgerschaft (Art. 7) vorgenommen. Der durch die Revision von 1879 festgelegte Text, der sich aus der Notwendigkeit der Einhaltung von Art. XLIV des Berliner Vertrags entwickelte, wurde geändert, um das Verfahren zur Verleihung der Staatsbürgerschaft (Einbürgerung) zu ändern. Ein spezielles Gesetz für jeden einzelnen Fall (wie im alten Artikel 7 in § 3 vorgesehen) war nunmehr nicht mehr erforderlich; nun wurde die Einbürgerung wieder einzeln vom Ministerrat aufgrund der Feststellungen eines Ausschusses von Richtern (der erste Präsident und die Präsidenten des Berufungsgerichts von Bukarest) erteilt. Die Kommission überprüfte die Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen, die nicht mehr starr im Grundgesetz festgelegt waren, sondern dem einfachen Gesetzgeber überlassen wurden. Der Wortlaut des ersten Absatzes wurde beibehalten: „Unterschiede in den religiösen Überzeugungen und Bekenntnissen, der ethnischen Herkunft und der Sprache dürfen in Rumänien kein Hindernis für den Erwerb und die Ausübung der bürgerlichen und politischen Rechte darstellen.“ Die Formulierung des Textes selbst ist nicht zu beanstanden. Problematisch war jedoch, dass die formale Vorgabe des gleichberechtigten Zugangs zur Einbürgerung unabhängig vom religiösen Bekenntnis in der bisherigen Verfassung eine restriktive Politik gegenüber der Einbürgerung von Juden aus dem Altreich nicht verhindert hat. Die

meisten von ihnen erhielten die Staatsbürgerschaft erst, nachdem Rumänien den Minderheitenvertrag unterzeichnet hatte.²⁹ Die Umgehung der Verpflichtungen Rumäniens gemäß dem Berliner Vertrag – eine Tatsache, an die die rumänische Delegation auf der Friedenskonferenz wiederholt erinnert wurde³⁰ – war auch einer der Gründe, warum die alliierten Mächte es für notwendig erachteten, ein anderes System des Minderheitenschutzes unter der Schirmherrschaft des neu gegründeten Völkerbundes einzuführen.

In Artikel 22 wurde die Religionsfreiheit verankert, wobei die Gewissensfreiheit als uneingeschränkt betrachtet wurde (Absatz 1, der den Wortlaut des alten Artikels 21 wiederholt) und der Staat „allen Religionen die gleiche Freiheit und den gleichen Schutz garantiert, da ihre Ausübung die öffentliche Ordnung, die Moral und die Gesetze der Staatsorganisation nicht beeinträchtigt“ (eine Bestimmung, die neu in die Verfassung von 1923 aufgenommen wurde). Die Religionsfreiheit von der Achtung der öffentlichen Ordnung und der Gesetze abhängig zu machen, war in der verfassungsrechtlichen Regelung und Praxis der europäischen Staaten ab dem 19. Jahrhundert üblich und stellte offensichtlich eine Einschränkung der Ausübung eines Grundrechts dar, aber (mit sehr wenigen Ausnahmen) waren alle verfassungsrechtlichen Rechte und Freiheiten für solche Einschränkungen anfällig. Die Regulierung als solche entsprach den damaligen (und heutigen) verfassungsrechtlichen Standards, aber praktische Probleme konnten – und taten es auch – in der gewöhnlichen (infra-verfassungsrechtlichen) Gesetzgebung und in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis entstehen. Die Bestimmungen der anderen Paragraphen betreffen den besonderen Status der orthodoxen Kirche (wobei die normativen Lösungen des alten Grundgesetzes diesbezüglich übernommen wurden) als führende Kirche sowie ihre autonome Organisation und die staatliche Kontrolle über sie. Die orthodoxe Kirche und die griechisch-katholische Kirche wurden als „rumänische Kirchen“ bezeichnet (Art. 22, Abs. 3), wobei letztere Vorrang vor den anderen Konfessionen – andere als die orthodoxe Kirche – hatte. Der besondere Status einer religiösen Kultgemeinschaft war zu jener Zeit nicht unüblich. Obwohl es eine Antinomie zwischen dem säkularen Charakter des Staates und der Gewissensfreiheit einerseits und der Weihe des Bündnisses zwischen „Thron und Altar“ oder der Erklärung der Dominanz einer Religion bzw. ihres „staatlichen“ Charakters andererseits gab, waren solche Situationen zu jener Zeit nicht selten. Im Allgemeinen hatten die protestantischen Staaten einen ähnlichen Status für den Mehrheitskult geschaffen, und die jüngste Weimarer Verfassung Deutschlands (vom 11. August 1919) enthielt detaillierte Bestimmungen über die Kirchenhoheit, den Status der Kirchen als juristische Personen des öffentlichen Rechts und sogar ihre Befugnis, Steuern von den Mitgliedern des jeweiligen Kultes zu erheben.³¹

Aus der Sicht der nationalen Minderheiten sind auch die Bestimmungen von Artikel 24 über die Freiheit der Bildung von Bedeutung. Der Text dieses Artikels legte die Bildungsfreiheit förmlich fest, unter der Bedingung, dass die Moral und die öffentliche Ordnung respektiert wurden, sowie die Verpflichtung, unentgeltlichen Grundschulunterricht (in staatlichen Schulen) zu gewähren, und – als Neuheit – die positive Verpflichtung des Staates, der Landkreise und der Gemeinden, mittellosen Schülern in den Grenzen und in der Form, die das Gesetz festlegt, Hilfe oder Unterstützung zu gewähren. Diese allgemeinen und eher vagen verfassungsrechtlichen Vorschriften enthielten keine Bestimmungen über den privaten oder konfessionellen Unterricht. Ohne daraus eine prinzipielle Feindseligkeit der rumänischen Verfassung gegenüber diesen Formen der Bildung abzuleiten (die eine besonders wichtige Rolle bei der Aufrechterhaltung der Identität der Minderheitengemeinschaften spielten), kann man dennoch die Fortsetzung eines Trends beobachten, der unter dem Einfluss des französischen Modells seit den Anfängen des modernen rumänischen Staates zu beobachten war. Die allgemeine Politik des Staates bestand darin, den Bildungsbereich so weit wie möglich zu kontrollieren, sowohl durch die Finanzierung als auch durch die zentrale Kontrolle über die Lehrpläne, die Durchführung des Unterrichts und die Zuweisung und Besoldung des Lehrpersonals. Das Bildungswesen wurde als wichtiger Bestandteil der staatlichen Politik angesehen und musste streng unter staatlicher Kontrolle gehalten werden. Der etatistische und zentralistische Ansatz im Bildungswesen konnte den Interessen der Minderheit nur zuwiderlaufen, und das allgemeine Postulat der Bildungsfreiheit bot keine wirksame Garantie gegen mögliche Missbräuche durch die zentrale oder lokale Regierung.

Die allgemeinen Bestimmungen über die Rede- und Pressefreiheit (Art. 25) haben keinen direkten Bezug zu Minderheitenfragen, aber sie haben ein Klima geschaffen, in dem sich die Vertreter der Minderheiten ungehindert äußern konnten, sofern sie über die notwendigen Mittel und Ressourcen für die Öffentlichkeitsarbeit verfügten. In dieser Hinsicht stand die Praxis im Allgemeinen im Einklang mit dem Wortlaut des Grundgesetzes. Trotz der Beschränkungen (z. B. wiederholte Ausnahmezustände) konnten die Veröffentlichungen ohne besondere Einschränkungen erscheinen und verbreitet werden. Das turbulente politische Leben aus der Vorkriegszeit, das auch durch zahlreiche Fälle von Sprachgewalt in der Presse gekennzeichnet war, führte zu einer gewissen Toleranz der Behörden gegenüber der Meinungsfreiheit. Auch Minderheiten konnten von dieser Atmosphäre profitieren, denn es wurden zahlreiche periodische und nicht-periodische Publikationen in ihrer eigenen Sprache veröffentlicht, auch und gerade im kulturellen Bereich.

Die Versammlungsfreiheit (verankert in Art. 28) wurde allen Bürgern garantiert: „Rumänen, unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft, Sprache oder Re-

ligion“ – wobei es sich hier um eines der für die Verfassungen des 19. Jahrhunderts, der Epoche des klassischen Liberalismus, spezifischen defensiven Rechte handelt, das für nationale Minderheiten besonders wichtig war. Die Standardformulierung, ein Recht für alle „Rumänen“ unabhängig von ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Sprache oder Religion zu garantieren, wurde im folgenden Artikel (Art. 29) wiederholt, der die Vereinigungsfreiheit betrifft, die jedoch in Übereinstimmung mit „den Gesetzen, die die Ausübung dieses Rechts regeln“, ausgeübt werden sollte. Gleichzeitig wurde klargestellt, dass die Vereinigungsfreiheit an sich nicht das Recht beinhaltet, juristische Personen zu gründen – die Bedingungen für deren Gründung sollten in einem besonderen Gesetz festgelegt werden.³²

Die Abgeordneten wurden von den rumänischen Bürgern durch „allgemeine, gleiche, direkte, geheime, obligatorische Wahlen mit Minderheitenvertretung“ gewählt (Art. 64). Der Begriff „Minderheit“ taucht in der Verfassung vom 29. März 1923 (hier sowie auch in Art. 108) nur mit dieser Konnotation auf – nämlich als Bezeichnung für eine politische Gruppierung, die in einem Wahlkampf zahlenmäßig unterlegen ist, die aber ihre Überlegenheit (wieder) erlangen kann, indem sie zur Mehrheit wird. Das Gefühl einer ethnischen (oder „rassischen“), religiösen oder sprachlichen Gemeinschaft, die sich von der Mehrheitsbevölkerung unterscheidet, wurde absichtlich verschwiegen.³³

AUCH IN der Kommunalverwaltung gibt es einige Neuerungen. Zusätzlich zu den bereits bestehenden Bestimmungen über die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsorganisation und die (rein rhetorische) Verankerung des Prinzips der Dezentralisierung wurden ausdrücklich Regeln für die Einrichtung von Gemeinderäten festgelegt. Ihre Mitglieder sollten wie die Abgeordneten von den „rumänischen Staatsbürgern in allgemeinen, gleichen, direkten, geheimen, obligatorischen Wahlen mit Minderheitenvertretung in der vom Gesetz vorgesehenen Weise“ gewählt werden (Art. 108, Abs. 3). Diese Bestimmung, die aus Sicht des klassischen Konstitutionalismus und der liberalen Demokratie völlig unproblematisch ist, hat jedoch bei einigen Mitgliedern der verfassungsgebenden Versammlung Besorgnis ausgelöst. So stellte der Abgeordnete Vasile Bianu³⁴ ausführlich die Situation der demografischen Verhältnisse in fast allen wichtigen Städten Siebenbürgens und des Banats dar und betonte, dass die Rumänen in allen Städten damals in der Minderheit waren. Die Anwendung dieser elementaren demokratischen Regel – die Wahl der lokalen Vertretungskörperschaften durch die in den jeweiligen Ortschaften ansässigen Bürger – führte nach Ansicht des Parlamentariers zur Bildung einer politischen Mehrheit der ethnischen Minderheiten und zur Aufrechterhaltung der nicht-rumänischen Identität der städtischen Zentren der durch den Vertrag

von Trianon erworbenen Provinzen. Das Vorhandensein städtischer Zentren in den rumänischen Provinzen, die überwiegend von Minderheiten bewohnt werden, wurde als schädlich angesehen, da diese eine fremde Kultur und fremde Werte ausstrahlten, was zu einer Entnationalisierung der Mehrheitsbevölkerung führen würde.³⁵ Es ist jedoch nicht klar, inwieweit die Verweigerung oder Einschränkung des Rechts der Einwohner einer Gemeinde, ihre Vertreter in die Gemeinderäte zu wählen, geeignet gewesen wäre, die ethnischen Beziehungen zu ändern oder die wirtschaftlichen und beruflichen Interessen der Rumänen in den Städten Siebenbürgens oder des Banats zu fördern. Die Bestimmung wurde jedoch ohne Änderungen in den Verfassungsentwurf aufgenommen und erhielt den Charakter eines Grundgesetzes.

Generell lässt sich sagen, dass die Bestimmungen der rumänischen Verfassung von 1923 im Hinblick auf die Minderheitenrechte den normativen Lösungen des liberalen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts entsprechen. Die Notwendigkeit von Sonderregelungen, die der besonderen Situation und den Interessen ethnisch, religiös oder sprachlich unterschiedlicher Gemeinschaften Rechnung tragen, wurde von der politischen Klasse Rumäniens oder – genauer gesagt – von den politischen Entscheidungsträgern nicht wahrgenommen. Andererseits ist anzumerken, dass in den Reden der Delegierten der Großmächte die Einrichtung des Minderheitenschutzes vor allem mit der Notwendigkeit begründet wurde, dass die Staaten mit Minderheiten einen verfassungsrechtlichen „gemeinschaftlichen Besitzstand“ im Bereich der Grundrechte sichern bzw. übernehmen müssten, der in der Praxis der westlichen Staaten längst umgesetzt worden war. Dazu gehörten Garantien der Religions- und Gewissensfreiheit, der Bildungsfreiheit, der Rede-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie der Gleichberechtigung, einschließlich des Zugangs zu öffentlichen Ämtern – Rechte der „ersten Generation“, wie sie für Verfassungen des 19. Jahrhunderts üblich waren. Die ausdrückliche Verankerung und Gewährleistung dieser Rechte und Freiheiten in der Verfassung schien zumindest auf den ersten Blick ganz im Sinne der Architekten des Minderheitenschutzsystems zu sein.

Rumänien war an die Bestimmungen des am 9. Dezember 1919 unterzeichneten Minderheitenvertrages gebunden³⁶, der wie die anderen Minderheitenverträge weitgehend die Bestimmungen des am 28. Juni 1919 mit Polen geschlossenen Vertrages übernahm. Die erste Verpflichtung bestand in der Zusage, die Bestimmungen der Artikel 2-8 des Vertrags als grundlegende Gesetze zu betrachten, in dem Sinne, dass kein Gesetz, keine Verwaltungsvorschrift und keine behördliche Maßnahme im Widerspruch zu ihnen stehen und ihnen nicht vorgehen durfte. Erstens sah eine allgemeine Vorschrift den gleichen Schutz des Lebens und der Freiheit aller Einwohner ohne Unterschied der Nationalität (d. h. der Staatsangehörigkeit), der Rasse, der Sprache oder der Religion und

der freien Religionsausübung vor (Art. 2); es folgten detaillierte Bestimmungen über die Staatsangehörigkeit, die von allen Personen, die ihren Wohnsitz im Lande, einschließlich der von Österreich und Ungarn abgetretenen Gebiete, hatten oder in diesen Gebieten von dort ansässigen Eltern geboren wurden, ohne jede Formalität anerkannt werden sollte (Art. 3 und 4; Art. 5 garantierte das Optionsrecht für die Einwohner der abgetretenen Provinzen). Darüber hinaus wurde vorsorglich festgelegt, dass Personen mit Wohnsitz in Rumänien, die keine andere durch Geburt erworbene Staatsangehörigkeit beanspruchen konnten, rumänische Staatsbürger wurden (Art. 6), ebenso wie Juden in derselben Situation (Art. 7). Auf die Bestimmungen bezüglich der Staatsbürgerschaft folgte eine detailliertere Regelung, die zum einen die Ausübung der bürgerlichen und politischen Rechte unabhängig von der Rasse, der Sprache oder der Religion garantierte und anschließend die Gleichheit unabhängig von der Religion, dem Glauben oder der Konfession³⁷, und zum anderen bestimmte sprachliche Rechte garantierte (Art. 8). Im Bereich der Sprache wurde die negative Verpflichtung des rumänischen Staates festgelegt, den Gebrauch einer Sprache in öffentlichen oder privaten Beziehungen, in kommerziellen, religiösen oder Presseangelegenheiten, in Veröffentlichungen jeglicher Art oder in öffentlichen Versammlungen nicht einzuschränken, sowie die positive Verpflichtung, Bürgern, die eine andere Sprache sprechen, die notwendigen Erleichterungen zu gewähren, damit sie diese Sprache schriftlich oder mündlich vor den Gerichten verwenden können, und dies ohne Berücksichtigung („nonobstant“/„notwithstanding“/„ungeachtet“) der Einführung einer Amtssprache durch die rumänischen Behörden.

Die Bestimmungen der Art. 9-11 erhielten nicht den Status eines Grundgesetzes. Sie betrafen in erster Linie die Verpflichtung, den Minderheiten „die gleiche Behandlung und die gleichen rechtlichen und tatsächlichen Garantien“ wie den anderen rumänischen Bürgern zu gewähren; insbesondere hatten sie das gleiche Recht, (auf eigene Kosten) karitative, religiöse und soziale Einrichtungen, Schulen oder andere Bildungseinrichtungen zu gründen, zu leiten oder zu kontrollieren, mit dem Recht, in diesen Einrichtungen ihre eigene Sprache frei zu verwenden und ihre Religion frei auszuüben (Art. 9). Im Bereich des öffentlichen Schulwesens sollte die rumänische Regierung in Städten und Bezirken, in denen ein beträchtlicher Anteil nicht-rumänischsprachiger Bürger lebte, angemessene Erleichterungen gewähren, um sicherzustellen, dass in den Grundschulen für die Kinder dieser Bürger Unterricht in ihrer eigenen Sprache angeboten wurde. Diese Bestimmung sollte die rumänische Regierung nicht daran hindern, den Unterricht in der rumänischen Sprache in diesen Schulen zur Pflicht zu machen (Art. 10, Abs. 1). Die Bürger, die Minderheiten angehörten, hatten in den Städten und Bezirken, in denen sie in beträchtlicher Zahl lebten, Anspruch auf „einen gerechten Anteil an den Vorteilen und an der Verwendung der Be-

träge, die aus öffentlichen Mitteln über den Staatshaushalt oder die kommunalen Haushalte für religiöse, erzieherische oder wohltätige Zwecke zugewiesen werden können“ (Art. 10, Abs. 2). Eine besonders wichtige Klausel betraf die Gewährung von Autonomie in religiösen und erzieherischen Angelegenheiten für „Gemeinschaften von Sachsen und Szeklern“. Die Autonomie sollte „unter der Kontrolle des rumänischen Staates“ gewährt werden. Diese – zugegebenermaßen recht ungenaue – Klausel wurde vom rumänischen Gesetzgeber nur in sehr begrenztem Umfang berücksichtigt. Die konfessionelle Autonomie wurde implizit im Gesetz Nr. 54/1928 über die allgemeine Regelung der Religionen verankert. Obwohl es keine besonderen Bestimmungen für die Gemeinschaften der Sachsen und Szekler enthielt, zählte das Gesetz die katholische, die reformiert-calvinistische, die evangelisch-lutherische und die unitarische Konfession – zu denen diese Gemeinschaften gehörten – zu den vom Gesetz anerkannten historischen Konfessionen (Art. 21). Im Bereich des Bildungswesens war die Gesetzgebung durch eine ausgeprägte Tendenz zur Zentralisierung gekennzeichnet, wie insbesondere aus den Bestimmungen des Gesetzes über das Sekundarschulwesen und des Gesetzes über das private Schulwesen hervorgeht, die im Folgenden untersucht werden.

Die durch diese Bestimmungen übernommenen Verpflichtungen gegenüber Minderheiten (unabhängig davon, ob sie den Charakter eines „Grundgesetzes“ hatten oder nicht) stellten eine Angelegenheit von internationalem Interesse dar und wurden unter die Garantie des Völkerbundes gestellt. Rumänien verpflichtete sich, diese Klauseln nicht ohne die Zustimmung der Mehrheit des Völkerbundsrates zu ändern, und erklärte sich damit einverstanden, dass jedes Mitglied des Rates jede Verletzung oder die Gefahr einer Verletzung einer dieser Verpflichtungen dem Rat zur Kenntnis bringe und dass der Rat die Anweisungen erteile, die ihm unter den gegebenen Umständen angemessen und wirksam erschienen. Im Falle einer Meinungsverschiedenheit zwischen der rumänischen Regierung und einer der alliierten und assoziierten Mächte (oder einer anderen Mitgliedsmacht des Völkerbundsrates) über Rechts- oder Tatsachenfragen, die diese Artikel betrafen, war diese Meinungsverschiedenheit als Streitigkeit internationalen Charakters im Sinne des Artikels 14 des Völkerbundes anzusehen. Die rumänische Regierung erklärte sich ferner damit einverstanden, dass jede derartige Streitigkeit auf Antrag der anderen Partei dem Ständigen Internationalen Gerichtshof vorgelegt werden könne, dessen Entscheidung als endgültig gelte und dieselbe Kraft und denselben Wert habe wie eine Entscheidung nach Artikel 13 des Pakts.³⁸

Die Anerkennung internationaler Verpflichtungen durch den rumänischen Staat führte jedoch nicht automatisch zu deren Umsetzung in das innerstaatliche Recht. Die internationalen Regeln waren für Rumänien verbindlich (wie auch

für die anderen Staaten, die Minderheitenverträge unterzeichnet oder einseitige Erklärungen mit ähnlichem Inhalt abgegeben hatten), aber ihre mögliche Verletzung war ein internationales Problem, deren Bestimmung selbst ziemlich schwierig und mühsam war, abhängig von dem schwierigen Verfahren, das einzuhalten war, und von der Konstellation der Kräfte und Interessen im Rat des Völkerbundes. Sofern ein Mitgliedstaat des Rates nicht eng mit dem Schicksal einer bestimmten Minderheitengruppe verbunden war – durch nationale, sprachliche, religiöse oder kulturelle Affinitäten – zögerte er, die politischen, wirtschaftlichen oder Handelsbeziehungen mit einem Mitgliedstaat mit Minderheiten zu beeinflussen. Oft wurde eine politische Lösung akzeptiert, die hinter verschlossenen Türen ausgehandelt wurde und häufig auf vagen und allgemeinen Versprechungen des Staates beruhte, der von den Beschwerden der Minderheiten betroffen war.³⁹

Damals fehlte es an Rechtsinstrumenten, mit denen eine internationale Rechtsnorm unmittelbar in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Staaten angewandt werden konnte (abgesehen von der „Umsetzung“ der internationalen Rechtsnorm durch die nationalen Gerichte); sie kamen erst in der Nachkriegszeit mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften als überstaatliche Organisationen auf. Für die tatsächliche rechtliche Regelung ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten waren daher in erster Linie die rechtlichen Bestimmungen des nationalen Rechts von Bedeutung. Jeder Konflikt zwischen der internationalen Norm und dem innerstaatlichen Recht des jeweiligen Staates war Gegenstand einer internationalen Streitigkeit (zwischen dem Staat mit Minderheiten und dem Völkerbundsrat, nicht zwischen dem Staat und den Minderheiten oder zwischen dem Staat und den Bürgern, die der Minderheit angehörten) und hatte keine direkten praktischen Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsordnung. Darüber hinaus konnte es durchaus vorkommen, dass innerstaatliche Vorschriften allgemein und nicht diskriminierend oder sogar prinzipiell minderheitenfreundlich waren, die Verwaltungs- oder Gerichtspraxis aber gegen die internationalen Verpflichtungen des Staates gegenüber Minderheiten verstieß.

Eine Analyse der gesetzlichen Regelungen im Rumänien der Zwischenkriegszeit zur Frage der Minderheiten – insbesondere der Minderheitensprachen – zeigt deutlich die relativ geringe Wirksamkeit des internationalen Schutzes dieser Gemeinschaften sowie die Antinomie zwischen dem klassischen, sprachlich, ethnisch oder religiös „farbenblinden“, auf Freiheit und Gleichheit beruhenden Verfassungsparadigma und dem Rechtssystem zum Schutz von Minderheiten.

Was den Zugang zur Justiz betrifft, so wurde in den einschlägigen Bestimmungen der Zivilprozessordnung und der Strafprozessordnung (beide zu der Zeit von A. I. Cuza verabschiedet) die Sprache im Zusammenhang mit dem

Recht auf Verteidigung berücksichtigt. Dabei spielte es keine Rolle, ob es sich bei der Sprache, die einer der Verfahrensbeteiligten (d. h. der Angeklagte oder die Zeugen) verstand, um eine Minderheitensprache oder um eine Fremdsprache handelte (also ob der Angeklagte oder die Zeugen eine ausländische Staatsangehörigkeit hatten). Relevant war die Tatsache, dass einer der Prozessbeteiligten (oder ein Zeuge) kein Rumänisch konnte. Ethnisch oder sprachlich anders geprägten Bürgern wurde nicht das Recht garantiert, sich in ihrer eigenen Sprache zu äußern, Anträge zu stellen, Eingaben zu machen und Dokumente vorzulegen, wenn sie Rumänisch konnten. Der Grundgedanke dieser Sprachklausel in den Friedensverträgen (den Minderheiten das Gefühl zu geben, vor den Justizbehörden „zu Hause“ zu sein, da diese ihre kulturelle und sprachliche Identität berücksichtigen würden) wurde somit umgangen.

Das Gesetz über das staatliche Grundschulwesen vom 26. Juli 1924 legte in Artikel 7 fest, dass der Unterricht in den staatlichen Schulen in rumänischer Sprache erfolgen sollte. In Gemeinden mit einer anderssprachigen Bevölkerung konnte das Ministerium für öffentliche Bildung Grundschulen einrichten, die in der Sprache dieser Bevölkerung unterrichtet wurden, und zwar „in demselben Verhältnis wie in den rumänischen Gemeinden“. In diesen Schulen war das Erlernen der rumänischen Sprache obligatorisch, und eine Verordnung des Ministeriums legte die Anzahl der Unterrichtsstunden in rumänischer Sprache fest (Art. 7 Abs. 2 und 3).

Problematisch war jedoch die Bestimmung, wonach „Bürger rumänischer Herkunft, die ihre Muttersprache verloren haben“, verpflichtet waren, ihre Kinder nur in staatlichen oder privaten Schulen in rumänischer Sprache unterrichten zu lassen (Art. 8). Allein die Tatsache, dass es eine bestimmte Anzahl von Bürgern gab, die einem Prozess der Entnationalisierung unter österreichischer, ungarischer oder russischer Verwaltung ausgesetzt waren (oder die sich mehr oder weniger freiwillig an die dominante Nation assimiliert hatten), könnte eine besondere Kultur- oder Bildungspolitik rechtfertigen. Sie einer erzwungenen Renationalisierung zu unterwerfen, verstößt gegen die Verfassungsgrundsätze des klassischen Liberalismus. Darüber hinaus konnte die heteronome Bestimmung der ethnischen Zugehörigkeit einiger nicht rumänischsprachiger Personen durch die lokalen Schulbehörden zu Missbrauch durch diese Behörden führen, da es keinen zuverlässigen Mechanismus zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit dieser Entscheidungen gab. Nach Artikel 65 des Gesetzes konnten in Orten mit einer Minderheitenbevölkerung unter günstigeren Bedingungen rumänischsprachige Grundschulen eingerichtet werden, auch wenn die Schülerzahl unter 60 lag (die Mindestzahl der Schüler, die für die Einrichtung einer Schule erforderlich war).

Für den Unterhalt der Schulen waren die Gemeinden zuständig, und der Staat beteiligte sich an der Zahlung der Gehälter des Lehrpersonals; gleichzeitig

beteiligte sich der Staat in den Ortschaften mit anderssprachiger Bevölkerung, in denen die Gemeinden Schulen in rumänischer Sprache unterhielten, in einem angemessenen Umfang am Unterhalt der privaten Minderheitenschulen mit Öffentlichkeitsrecht (Art. 161). Die Bestimmungen des Gesetzes über das Privatschulwesen⁴⁰ und des Gesetzes über das Sekundarschulwesen⁴¹ gaben ebenfalls Anlass zur Kritik, hinsichtlich der Achtung der Rechte der nationalen Minderheiten.

INSGESAMT LÄSST sich feststellen, dass die rumänische Minderheitengesetzgebung der Zwischenkriegszeit einem etatistischen Rechtsdenken entsprach, das formal auf den Grundsätzen des klassischen Konstitutionalismus beruhte. Die Gewährleistung der Grundrechte und -freiheiten sollte aus ethnischer und sprachlicher Sicht neutral oder sogar „farbenblind“ erfolgen (aber nicht unbedingt auch aus religiöser Sicht, da die orthodoxe Kirche zur „dominierenden“ Kirche erklärt wurde). An sich konnte die Festlegung gleicher Rechte für alle Bürger „ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Sprache oder Religion“ den Minderheitengemeinschaften eine gewisse verfassungsrechtliche und gesetzliche Unterstützung bieten. Die Verwaltungspraxis, die häufig von unzeitgemäßen und willkürlichen Entscheidungen, politischer und institutioneller Instabilität und einer nationalistischen Atmosphäre geprägt war, führte mitunter dazu, dass verfassungsmäßige und rechtliche Garantien sehr relativ waren. Im Gegensatz zum Österreich der Vorkriegszeit gab es in Rumänien keine ethnische oder sprachliche Politik, die den besonderen Problemen der Minderheiten Rechnung trug und versuchte, einige davon zu lösen. Andererseits hat eine gewisse Passivität oder Gleichgültigkeit des Staates es den Minderheitengemeinschaften ermöglicht, ihre kulturellen Interessen aus eigener Initiative zu fördern.

□

(Übersetzt von SUSANNE SZABADKAI)

Anmerkungen

1. Siehe Helmut Quaritsch: *Staat und Souveränität*, Bd. I, *Die Grundlagen* (Frankfurt am Main 1970); Helmut Quaritsch: *Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jh. bis 1806* (Berlin 1986).
2. Siehe Wilhelm G. Grewe: *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, 2. Auflage (Baden-Baden 1988).
3. Siehe Wolfgang Reinhard: *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart* (München 1999), 125 ff., 306 ff.
4. Marius Balan: *Drept constituțional și instituții politice*, Bd. I, *Teoria generală a statului și a constituției. Constituția română în context european* (Bukarest 2015), 2-7.

5. Rogers Brubaker: *Citizenship and Nationhood in France and Germany* (Cambridge, MA–London 1992), 184: „The French understand their nation as the creation of their state, the Germans their nation as the basis of their state.“
6. Siehe Manuel Guțan: *Transplant constituțional și constituționalism în România modernă 1802-1866* (Bukarest 2013).
7. Karl Loewenstein: *Verfassungslehre*, 4. Auflage, übersetzt von Rüdiger Broemer (Tübingen 2000), 151-157 (Originalausgabe: Chicago 1957). Für Loewenstein können Verfassungen normativ sein (in der politischen Praxis tatsächlich angewandt), nominell (wo die Praxis vom Buchstaben und Geist der Verfassung losgelöst ist) und semantisch (die lediglich Machtverhältnisse zum ausschließlichen Nutzen der Machtinhaber formalisieren).
8. So erklärte Aristide Pascal, der Berichterstatter des Verfassungsentwurfs, vor der verfassungsgebenden Versammlung, dass das neue Grundgesetz eher „ein Denkmal für die Zukunft“ sei. Siehe Alexandru Pencovic (Hg.): *Dezbaterile Adunării Constituante din anul 1866 asupra Constituțiunii și Legei electorale din România* (Bukarest 1883), 28.
9. Eleodor Focșeneanu: *Istoria constituțională a României 1859-1991*, 2. überarbeitete Auflage (Bukarest 1998), 56-71; Barbu B. Berceanu: *Istoria constituțională a României în context internațional. Comentată juridic* (Bukarest 2003), 302-324; Bogdan Iancu: „Separația puterilor în Constituțiile de la 1866 și 1923. Modernizarea periferică ca generator de autoritarism structural“, in: Manuel Guțan, Oana Rizescu, Bogdan Iancu, Cosmin Cercel u. Bogdan Dima, *Șefii de stat. Dinamica autoritară a puterii politice în istoria constituțională românească* (Bukarest 2020), 247-312, hier 276-308; Ioan Scurtu, Ion Agrigoroaiei u. Petre Otu: „Organizarea constituțională. Puterile statului“, in: *Istoria românilor*, Bd. VIII, *România întregită (1918-1940)*, hrsg. von Ioan Scurtu (Bukarest 2003), 183-193; Ion Vintu: „Regimul constituțional în anii care au urmat Primului Război Mondial. Constituția din 1923“, in: *Istoria dreptului românesc*, hrsg. von Ioan Ceterchi, Bd. II/2 (Bukarest 1988), 274-281; Eufrosina Popescu: *Din istoria politică a României. Constituția din 1923* (Bukarest 1983); I. Benditer: *Curs de drept constituțional*, Bd. I (Iași 1973), 87-90 (der einzige Kurs aus der sozialistischen Ära, in dem diese Verfassung behandelt wird, und es lassen sich sogar einige gute Stellen darin finden); Paul Negulescu: *Curs de drept constituțional român ținut la Universitatea din București*, hrsg. von Alex. Th. Doicescu (Bukarest 1927), 248-282, 348-488 u. 516-540; Paul Negulescu u. George Alexianu: *Tratat de drept public*, Bd. I (Bukarest 1942), 227-228 u. 259-260; Friedrich E. Weinreich: *Die Verfassung von Rumänien von 1923* (Leipzig 1933); Tudor Drăganu: *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, Bd. I (Bukarest 1998), 369-381; eine wütende Tirade gegen die „bürgerlich-großgrundherrliche Verfassung“ findet sich in: Dionisie Ionescu, Gheorghe Țuțui u. Gheorghe Matei: *Dezvoltarea constituțională a statului român* (Bukarest 1957), 245-270.
10. Siehe E. Popescu: *Din istoria politică a României*, 79-95; Genoveva Vrabie: *Drept constituțional și instituții politice*, Bd. I (Iași 1997), 4. Auflage, überarbeitete u. ergänzte, 333; Weinreich, *Die Verfassung von Rumänien von 1923*, 59.

11. Siehe *Ante-proiect de Constituție întocmit de Cercul de Studii al Partidului Național-Liberal cu o expunere de principii de D. Ioanițescu* (Bukarest 1921).
12. Siehe Romul Boilă: *Anteproiect de Constituție pentru Statul Român întregit, cu o scurtă expunere de motive* (Cluj 1921); Romul Boilă: *Studiu asupra reorganizării statului român întregit. Cuprinde un anteproiect de Constituție cu o scurtă expunere de motive* (Cluj 1931).
13. Siehe Constantin Berariu: *Noua Constituție a României. Reflexiuni și anteproiect* (Cernăuți 1922) (Auszug aus dem *Arhiva pentru drept și politică*), Vorentwurf auf S. 39-86.
14. Siehe *Ante-proiect de Constituție întocmit de Secția de Studii a Partidului Țărănesc cu o expunere de motive de C. Stere* (Bukarest 1922).
15. Es handelt sich hierbei um eine fast wörtliche Übernahme der Bestimmungen von Artikel 8 (zweiter Satz) des Minderheitenvertrages, der am 28. Juni 1919 von den alliierten und assoziierten Mächten mit Polen geschlossen wurde und der Artikel 9 (zweiter Satz) des ähnlichen Vertrages entsprach, der am 9. Dezember 1919 mit Rumänien geschlossen wurde.
16. Siehe Manley O. Hudson (Hg.): *International Legislation. A Collection of Texts of Multipartite International Instruments of General Interest beginning with the Covenant of the League of Nations*, Bd. I, 1919-1921 (Washington 1931), Nr. 5, 426-436. Wie andere neue Staaten oder solche, die ein beträchtliches territoriales Wachstum erfahren haben (wie im Falle unseres Landes), hat Rumänien einen Vertrag abgeschlossen, in dem die Minderheitenrechte verankert wurden. Diese Verträge waren inhaltlich fast identisch (mit einigen Anpassungen an lokale Besonderheiten), weshalb der erste dieser Verträge, der mit Polen am 28. Juni 1919 geschlossene, als Vorbild herangezogen wurde. Siehe Marius Balan: *Statutul minorităților naționale* (Iași 2013), 73-81.
17. Aus taktischen Gründen hat die liberale Regierung eine gewisse Zurückhaltung an den Tag gelegt. Im Januar 1922 wurden neue Parlamentswahlen angekündigt, und die neu gewählten Kammern sollten die verfassungsgebende Versammlung bilden und die neue Verfassung annehmen. Dies bedeutete eine Umgehung der Bestimmungen von Artikel 129 der geltenden Verfassung, der eine Revision in zwei Schritten vorsah: 1) die Verabschiedung eines Gesetzes zur Revision, in dem lediglich die zu revidierenden Artikel festgelegt wurden, woraufhin das Parlament automatisch aufgelöst wurde; 2) die neu gewählten Volksvertretungen nahmen gemeinsam mit dem König eine Revision der Verfassung vor, wobei sie sich jedoch auf die Änderung der in dem zuvor verabschiedeten Gesetz ausdrücklich genannten Artikel beschränkten.
18. Focșeanu, *Istoria constituțională a României*, 59.
19. *Monitorul Oficial*, Nr. 282 (29. März 1923).
20. Nach der Analyse von Focșeanu wurden 87 Artikel beibehalten (manchmal mit leichten oder unbedeutenden Änderungen), 21 wurden grundlegend geändert und 24 sind neu; siehe Focșeanu, *Istoria constituțională a României*, 61-62.
21. Siehe Hans-Christian Maner: *Parlamentarismus in Rumänien (1930-1940). Demokratie im Autoritären Umfeld* (München 1997).

22. In den 15 Jahren nach der Verabschiedung der Verfassung wurde im ganzen Land oder in einigen Großstädten immer wieder ein Ausnahmezustand verhängt, der nur von einigen kurzen Phasen der „Normalität“ unterbrochen wurde. Siehe Dumitru Popescu: „Regimul juridic al stării de asediu“, Dissertation (Iași 1942).
23. Balan, *Drept constituțional și instituții politice*, Bd. I, 231-234.
24. Art. I: „Regatul României este un stat național, unitar și indivizibil“ (Das Königreich Rumänien ist ein nationaler, einheitlicher und unteilbarer Staat).
25. Siehe *Constituțiunea României din 1923 adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudențe de A. Lascarov-Moldovanu și Sergiu D. Ionescu* (Bukarest 1925), 8.
26. Ebd., 9.
27. In der alten Formulierung: „Die Rumänen genießen Gewissensfreiheit, Bildungsfreiheit, Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit.“
28. Siehe „Date statistice privitoare la minoritatea maghiară“, Referat von Petre Petriuca, Archiv des Außenministeriums, Bestand 71/1920-1944, Bd. 375, Bl. 219-238, veröffentlicht von Adrian Ivan: *Stat, majoritate și minoritate națională în România (1919-1939). Cazul maghiarilor și germanilor din Transilvania*, 2. überarbeitete Auflage, Vorwort von Lucian Nastasă (Cluj-Napoca 2010), 444 (Anhang 29).
29. Durch das Gesetzesdekret Nr. 3902 vom 29. Dezember 1918 über die Verleihung der Staatsbürgerrechte (*Monitorul Oficial*, Nr. 223, 30. Dezember 1918), das Gesetzesdekret Nr. 2085 vom 22. Mai 1919 über die Verleihung der Staatsbürgerrechte an im Land geborene Juden (*Monitorul Oficial*, Nr. 33, 28. Mai 1919) und das Gesetzesdekret Nr. 3464 vom 12. August 1919 über die Staatsbürgerschaft der Juden (*Monitorul Oficial*, Nr. 93, 13. August 1919).
30. Balan, *Statutul minorităților naționale*, 68 ff., 167 ff.
31. Artikel 137 der Weimarer Verfassung. Dieser Artikel wurde auch in das deutsche Grundgesetz von 1949 übernommen.
32. Das bald verabschiedet werden sollte: Gesetz Nr. 21/1924 über juristische Personen (Vereine und Stiftungen), veröffentlicht im *Monitorul Oficial*, Nr. 27 (6. Februar 1924).
33. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass der Begriff „Minderheit“ in Bezug auf ethnisch, religiös oder sprachlich unterschiedliche Gemeinschaften erstmals in Georg Jellineks Studie *Das Recht der Minoritäten. Vortrag gehalten in der juristischen Gesellschaft zu Wien* (Wien 1898), 429-466, auftaucht, die im selben Jahr als eigenständiger Band erschien. Jellinek plädiert für eine rechtliche Formalisierung der Rechte dieser Gemeinschaften nach dem Vorbild der „Minderheit“ im modernen parlamentarischen System, die über bestimmte verfassungs- und verfahrensrechtliche Garantien verfügt, auf deren Grundlage sie den Entscheidungsprozess verzögern oder sogar blockieren kann, so dass sie mit der Mehrheit bestimmte Kompromisslösungen aushandeln kann, wobei bestimmte Rechte oder Interessen der „Minderheit“ ebenfalls anerkannt und geschützt werden. Ein wichtiger Unterschied ist jedoch der vorübergehende Charakter der parlamentarischen „Minderheit“. Sie kann sehr leicht die Mehrheit von morgen werden, was ihr eine starke Position bei Verhandlungen mit der Mehrheit verschafft, während ethnische, religiöse oder sprachliche „Minderheiten“ keine solche Stärke haben.

34. Siehe die Parlamentsdebatten, die die Verabschiedung von Artikel 108 begleiteten, in *Constituțiunea României din 1923*, 424-431.
35. Eine gewisse Sensibilität in dieser Hinsicht ist nachvollziehbar. In der Vorkriegszeit war die Verbreitung einer ethnisch geprägten politischen Agenda gang und gäbe, und die Assimilierung der damaligen Minderheiten (die später durch die Neuziehung der Grenzen zu Mehrheiten wurden) konnte offen unterstützt werden. Aus einer nationalistisch-liberalen und etatistischen Perspektive betonte ein Abgeordneter des ungarischen Parlaments nachdrücklich die Rolle der städtischen Zentren als Zentren der Assimilation der Provinzbewohner nach dem Vorbild des Römischen Reiches. Siehe Gustave Beksics: *La Question roumaine et la lutte des races en Orient* (Paris 1895), 362 ff.
36. Treaty between the Allied and Associated Powers and Rumania (Protection of Minorities/Traité entre les principales puissances alliées et associées et la Roumanie (concernant la protection des minorités et les relations commerciales), in: Hudson (Hg.), *International Legislation*, Bd. I, Nr. 16, 426-436. Der Vertrag wurde von Rumänien am 4. September 1920 ratifiziert, dem Tag seines Inkrafttretens. Siehe für die rumänische Version, *România și minoritățile. Colecție de documente*, hrsg. von Smaranda Enache (Târgu Mureș 1997), 47-51.
37. Diese Bestimmungen (Art. 8, Abs. 2 des Vertrages) geben in anderer Formulierung den Inhalt von Art. XLIV über Rumänien des Berliner Vertrags vom 13. Juli 1878 wieder.
38. Art. 13, Abs. 4 des Völkerbundsvertrags sah die Verpflichtung der Völkerbundsmitglieder vor, die Urteile des Ständigen Internationalen Gerichtshofs nach Treu und Glauben zu verbreiten. Für den Fall, dass das Urteil nicht vollstreckt wird, sollte der Rat die notwendigen Maßnahmen zur Vollstreckung vorschlagen.
39. Die allgemein vorsichtige und zurückhaltende Haltung der Mitgliedsstaaten des Völkerbundsrates wurde glücklicherweise durch das ernsthafte Engagement des Sekretariats dieser Organisation ausgeglichen. Ohne über besondere Befugnisse in Minderheitenfragen zu verfügen (abgesehen von rein technischen Befugnissen bei der Registrierung von Petitionen und der Vorbereitung der Arbeiten des Rates), ist es dem Leiter der Abteilung Minderheiten des Sekretariats gelungen, das Verfahren zur Prüfung von Petitionen von Minderheiten unter den gegebenen Umständen zu einem relativ wirksamen Schutzinstrument zu machen.
40. *Monitorul Oficial*, Nr. 283, 22. Dezember 1925; der Text wurde abgedruckt in Gheorghe Bunescu (Hg.): *Antologia legilor învățământului din România 1864-1978* (Bukarest 1991), 220-232.
41. *Monitorul Oficial* vom 15. Mai 1928; der Text wurde abgedruckt in: Bunescu (Hg.), *Antologia legilor învățământului din România*, 233-256. Für eine kritische Analyse der Bestimmungen der rumänischen Bildungsgesetzgebung der Zwischenkriegszeit, siehe Othmar Kolar: *Rumänien und seine nationalen Minderheiten 1918 bis heute* (Wien-Köln-Weimar 1997), 101-128.

Abstract

Constitutional and Statutory Provisions on Language Regulation in Interwar Romania

Language regulations in interwar Romania were affected by the antinomy between their political and legal (especially constitutional) architecture, devised along Western models, and the concrete political circumstances, in a polity whose aims were defined by the ethno-cultural and linguistic character of national community supportive of the state. The perception of the alterity of the new ethnic, religious and linguistic minorities—now accounting for a significant part of the total population—occurred through the lens of two conceptual paradigms, both of them ultimately striving to promote uniformity. On the one hand, the “nation state” character of interwar Romania entailed, at least implicitly, an advancement of the economic, social and professional status of the nation supportive of the state, to the disadvantage of the national minorities. The identity claims of the latter may well be accepted, but in exchange for relinquishing the right to participate in decision-making on major political issues, concerning the state as a whole. On the other hand, the state-centered legal thinking in constitutional and administrative law—adopted under French influence—was an instrument well-suited for promoting and achieving the desired cultural uniformity. Nevertheless, the discrepancy between the Western legal and political paradigm identifying the state with the (political) nation—which formally coined the Versailles Treaty system—and the Central-European (mainly Austrian) pattern of thought, more sensitive to linguistic diversity, was discernable also at the level of the minority treaties.

Keywords

interwar Romania, Romania’s Constitution of 1923, linguistic regulations, national minorities