

Schutz von Minderheitenrechten mit besonderem Blick auf Litauen

Jurgita Baur

Abstract Deutsch

Die Analyse der wichtigsten Bestimmungen zum Schutz der nationalen Minderheiten im Völker- und Europarecht macht zunächst deutlich, dass es keine einheitliche, anerkannte Begriffsdeutung einer nationalen Minderheit gibt. Demzufolge besteht an dieser Stelle eine Rechtslücke im internationalen Recht. Die Definition wird den Staaten selbst überlassen.

In Litauen existiert derzeit kein Rechtsakt mit Ausnahme von bilateralen Kooperationsabkommen zwischen Litauen und anderen Staaten, welche eine Definition des Begriffs „nationale Minderheit“ enthalten. Dementsprechend müssen Einzelfallentscheidungen ohne rechtlichen Rahmen zu Lasten einer einheitlichen und transparenten Entscheidungsfindung getroffen werden. Deshalb ist der sich gerade in Abstimmung befindliche Gesetzesentwurf zum Schutz nationaler Minderheiten in Litauen zu begrüßen. Mit der möglichen Verabschiedung des Gesetzes geht die Hoffnung der Definition der nationalen Minderheit einher. Begrüßenswert wäre eine Nennung von objektiven und subjektiven Kriterien analog zu Capotorti. Nach dem kumulativen Vorliegen dieser Bedingungen wären somit alle Minderheitengruppen von der Definition der nationalen Minderheit in Litauen umfasst, solange sie die litauische Staatsangehörigkeit haben.

Der Einfluss internationaler Rechtsakte auf die Nationalstaaten ist minimal, da die meisten Dokumente lediglich empfehlenden Charakter haben. Ungeachtet dessen bestehen allgemein anerkannte Anforderungen, an denen sich die Staaten im Hinblick auf die nationale Regelung des Minderheitenschutzes orientieren können. Als Mindestanforderung sollte es den nationalen Minderheiten ermöglicht werden sich in ihrer Sprache an die lokalen Verwaltungsbehörden zu wenden. Daneben sollte die Verwendung und Schreibweise des Vor- und Nachnamens in den jeweiligen Schriftzeichen der Minderheitensprache rechtlich anerkannt werden.

Der neue Gesetzesentwurf zum Schutz nationaler Minderheiten in Litauen sieht diese beiden Rechte vor. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob der Gesetzesentwurf so angenommen wird und ob das litauische Verfassungsgericht die beiden Regelungen als verfassungskonform erklären wird. Nichtsdestotrotz ist bereits der Gesetzesentwurf ein richtiger Schritt und ein wichtiges Zeichen zum Schutz der nationalen Minderheiten in Litauen.

Abstract English

The analysis of the provisions on the protection of national minorities in international and European law makes it clear, that there is no uniform, recognized definition of the concept of a national minority. Consequently, there is a legal gap in international law at this point.

In Lithuania there is currently no legal act, with the exception of bilateral cooperation agreements between Lithuania and other states, which contains a definition of the term “national minority”. Accordingly, individual decisions must be made without a

legal framework, to the detriment of uniform and transparent decision-making. Therefore, the draft law on the protection of national minorities in Lithuania, which is currently being voted on, is to be welcomed. The possible adoption of the law is accompanied by the hope of the definition of the national minority. A naming of objective and subjective criteria analogous to Capotorti would be welcome. Thus, after the cumulative existence of these conditions, all minority groups would be included in the definition of the national minority in Lithuania.

The influence of international legal acts on states is minimal, as most documents are merely recommendatory in nature. Notwithstanding this, there are generally accepted requirements that states can use as a guide for national regulation of minority protection. As a minimum requirement, national minorities should be able to address local administrative authorities in their own language. In addition, the use and spelling of the first and last name in the respective script of the minority language should be legally recognized.

The new draft law on the protection of national minorities in Lithuania provides for these two rights. However, it remains to be seen whether the draft law will be adopted as it is and whether the Lithuanian Constitutional Court will declare the two provisions to be in conformity with the Constitution. Nevertheless, the draft law is already a step in the right direction and an important sign for the protection of national minorities in Lithuania.

1. Einführung

Die Existenz nationaler Minderheiten in Europa steht in engem Zusammenhang mit der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Geschichte des gesamten europäischen Kontinents. Sich verändernde Grenzen, das Entstehen und Verschwinden von Staaten, Besetzungen, Annexionen, Gebietsabtretungen, Kolonialisierung und Migration spiegeln nur einen Teil der bewegten Vergangenheit Europas wider. Verfolgung, Ausrottung, bewaffnete Konflikte und Kriege nicht nur in einzelnen Ländern, sondern auf dem ganzen Kontinent sind auch heute noch ursächlich für den komplizierten Umgang mit Minderheiten in Europa.

Nach dem Ersten Weltkrieg beschäftigte sich die Staatengemeinschaft erstmals intensiv mit dem Schutz nationaler Minderheiten. Hintergrund war die Erkenntnis, dass die Stabilität und territoriale Integrität von Staaten in hohem Maße von der Integration der dort lebenden nationalen Minderheiten und ihrer Loyalität gegenüber der Regierung abhingen. Deshalb wurde es gemeinsames Ziel, durch den internationalen Schutz von nationalen Minderheiten die Gemeinschaft der europäischen Staaten nach außen zu stärken und im Inneren zu stabilisieren. Es handelte sich um einen großen Schritt, Minderheitenrechte im Rahmen bilateraler oder multilateraler Vereinbarungen zu garantieren. Allerdings gab es zu dieser Zeit noch keinen internationalen Aufsichts- oder Kontrollmechanismus zur Überwachung der entsprechenden Umsetzung.

In Litauen begann die Diskussion über den Umgang mit nationalen Minderheiten nach der Wiederherstellung der Unabhängigkeit des litauischen Staates im Jahr 1918. Die Thematik nahm mit dem Entstehen der neuen ost-, mittel- und südeuropäischen Staaten auch in ganz Europa Schwung auf. Um international res-

pektiert zu werden, mussten diese Staaten angemessene Selbstverpflichtungen zum Schutz nationaler Minderheiten vorweisen. Die Qualität der Verankerung der Minderheitenrechte wurde wie die Qualität der Verankerung der Menschenrechte bewertet. Daher wurde ihre Gewährleistung als eines der Schlüsselemente für die Entwicklung und die Einhaltung der Demokratie eines Staates angesehen. Den Rechten der nationalen Minderheiten liegt jedoch eine Philosophie zugrunde, welche sich von der Philosophie der Menschenrechte unterscheidet. Der Gruppe müssen Rechte garantiert werden, welche zum Schutz ihrer Identität und zur Unterscheidung vom Mehrheitsvolk erforderlich sind.¹ Folglich müssen den nationalen Minderheiten nicht nur grundlegende Menschenrechte, sondern auch besondere Rechte zur Anerkennung und zum Schutz ihrer Identität zugesichert werden. Jede Minderheit unterscheidet sich in ihren besonderen objektiven Merkmalen von anderen Minderheiten und vom Mehrheitsvolk hinsichtlich der Sprache, der Kultur, der Religion, der ethnischen Zugehörigkeit sowie ihres kulturellen Ursprungs. Daraus lässt sich die Identität und Besonderheit von Angehörigen nationaler Minderheiten erkennen, die durch das System des Minderheitenschutzes implizit gefördert werden.

Die Existenz nationaler Minderheiten in Litauen hat sowohl historische als auch immigrationsbedingte Ursachen. In den letzten Jahren hat sich aber die Migrationsentwicklung im Lande verändert. Nach einer regelrechten Auswanderungswelle, insbesondere von jungen, europazugewandten Menschen seit den 90er-Jahren war 2019 das erste Jahr, in dem es in Litauen mehr Ein- als Auswanderungen gab.² Am 1.1.2021 lebten 87.269 ausländische Staatsangehörige in Litauen, was 3,12 % der Bevölkerung des Landes entspricht.³ Sowohl die Zahl als auch der Prozentsatz haben sich seit 2016 mehr als verdoppelt. Die meisten Ausländer, die nach Litauen einwandern, sind Nicht-EU-Bürger aus der Ukraine, Belarus und Russland.

Die größten nationalen Minderheiten in Litauen stellen derzeit prozentual an der Gesamtbevölkerung gemessen die Polen (5,7 %), die Russen (4,5 %), die Belarussen (1,7 %) und die Ukrainer (1,2 %) dar.⁴ Im Jahr 2011 wurde in Litauen eine umfangreiche Volkszählung durchgeführt aus der sich ergab, dass damals die polnische Minderheit 6,6 %, die russische 5,8 %, die belarussische 1,2 % und die ukrainische 0,5 % aller Einwohner in Litauen ausmachten.⁵ Der Anstieg der Zahl

- 1 Vilenas Vadapalas, *Tarptautinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius, Eugrimas, 1998, S. 270.
- 2 Migracijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, „Migracijos metraštis 2019“, 2020 m. gegužė, [https://migracija.lrv.lt/uploads/migracija/documents/files/Migracijos%20metra%C5%A1%C4%8Diai/MIGRACIJOS%20METRA%C5%A0TIS_2019%20\(1\).pdf](https://migracija.lrv.lt/uploads/migracija/documents/files/Migracijos%20metra%C5%A1%C4%8Diai/MIGRACIJOS%20METRA%C5%A0TIS_2019%20(1).pdf); Jungtinių Tautų Žmogaus Teisių Tarybos Visuotinė Periodinė Peržiūra (Trečias Ciklas). Šešėlinė Lietuvos nevyriausybinių organizacijų ataskaita, Apžvelgiamas laikotarpis: 2016–2020 m., 2021 m., https://ztok.lt/wp-content/uploads/2021/05/ZTOK_LT_final.pdf.
- 3 *Ibid.*
- 4 Lietuvos statistikos departamentas, Gyventojų skaičius ir sudėtis, 2020, <https://osp.stat.gov.lt/lietuvas-gyventojai-2020/salies-gyventojai-gyventoju-skaicius-ir-sudetis>.
- 5 Lietuvos statistikos departamentas, Gyventojai pagal Tautybę, Gimtąją Kalbą ir Tikybę. Lietuvos Respublikos 2011 metų visuotinio gyventojų ir būstų surašymo rezultatai,

der belarussischen und ukrainischen Minderheit in Litauen ist der kritischen politischen Lage und der dortigen Verfolgung von Oppositionellen geschuldet. Die aktuelle Situation führt auch in Litauen zu einer Anspannung der politischen Stimmung. Momentan kann sicherlich von einer Überforderung des kleinen Landes gesprochen werden, das genauso wenig wie die EU über eine Strategie verfügt, um koordinierte Lösungen für eine bessere soziale, wirtschaftliche und kulturelle Integration aufzeigen zu können. Der Schutz von Minderheitenrechten ist deshalb in Litauen aktueller denn je; infolgedessen ist es von großer Wichtigkeit auf politischer und rechtlicher Ebene Strategien und Mechanismen zu etablieren, die den Schutz der Rechte der Minderheiten sicherstellen. Ob dies dem kleinen Land mit einer Einwohnerzahl von unter drei Millionen Menschen schneller als dem Rest der EU gelingt, bleibt abzuwarten.

2. Historischer Hintergrund des Minderheitenschutzes

Die ältesten Wurzeln des Minderheitenschutzes lassen sich bis zu den Reformen des 17. Jahrhunderts zum Schutz religiöser Minderheiten zurückverfolgen.⁶

Die Gründe für die frühe Entwicklung in diesem gesellschaftlichen Bereich liegen auf der Hand. Religiöse Verfolgung oder Diskriminierung aufgrund einer Andersartigkeit ist unabhängig von territorialen Entwicklungen eine der früh anzutreffenden Formen des Ausdrucks von Intoleranz gegenüber den Minderheiten. Dennoch ist in allen großen Religionen, trotz tiefgreifender Unterschiede, der Gedanke der Anerkennung und der Brüderlichkeit, ohne Unterschied von Rasse, Hautfarbe oder Sprache verankert.

Entgegen dieser Lehre gab und gibt es immer noch viele religiös bedingte Verfolgungen in weiten Teilen der Welt. In Europa ist seit der Reformation das Schicksal religiöser Minderheiten in einen neuen Fokus gerückt, der auch tiefgreifenden Einfluss auf internationale Beziehungen nahm. An dieser Stelle darf aber nicht unerwähnt bleiben, dass der Schutz religiöser Minderheiten nichteuropäischen Staaten als Vorwand für zahlreiche Interventionen diente. Viele europäische Staaten stellten hingegen in ihren gegenseitigen Beziehungen, insbesondere bei Gebietsabtretungen, die Forderung auf, dass religiöse Minderheiten ihren Glauben frei bekennen und ohne Furcht vor Verfolgung leben dürfen.

Im siebzehnten und achtzehnten Jahrhundert wurde zwischen verschiedenen europäischen Staaten eine Reihe von Verträgen geschlossen, die Klauseln in Bezug auf religiöse Minderheiten enthielten. Beispiele hierfür waren der Wiener Vertrag, welcher 1606 zwischen dem ungarischen Adligen Stephan Bocskai, Fürst von Siebenbürgen, und dem habsburgischen späteren römisch-deutschen Kaiser, dem

https://osp.stat.gov.lt/documents/10180/217110/Gyv_kalba_tikyba.pdf/1d9dac9a-3d45-4798-93f5-941fed00503f.

6 Antonija Petričušić, *The Rights of Minorities in International Law*, Croatian International Relations Review, Vol. XI No.38/39 2005, S. 2. Vgl. zur Geschichte auch Gilbert H. Gornig, *Minderheitenschutz in Deutschland – insbesondere in der Zeit der Weimarer Republik*, Europa ethnica, Heft 3/4, 2010, S. 55–65 (55 f.).

damaligen Erzherzog Matthias von Österreich, unterzeichnet wurde. Der Vertrag gewährte der protestantischen Minderheit die freie Religionsausübung. Des Weiteren ist der Westfälische Friedensschluss zu benennen, welcher allgemein als erstes Instrument des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes gilt.⁷ Die Verträge von 1648 beendeten den Dreißigjährigen Krieg im Heiligen Römischen Reich und den achtzig Jahre währenden Unabhängigkeitskrieg der Niederlande. Die Verträge gewährten unter anderem die Religionsfreiheit für die Protestanten in Deutschland unter Gleichstellung mit den Katholiken. Der Vertrag von Oliva von 1660⁸ zwischen Schweden und Polen-Litauen und der Friede von Nimwegen von 1678 zwischen Frankreich und den Vereinigten Niederlanden garantierten außerdem die freie Religionsausübung für die römisch-katholischen Minderheiten in den jeweils von Polen-Litauen an Schweden und von Frankreich an die Vereinigte Niederlande abgetretenen Gebieten.⁹ Es gab damals aber auch einige Verträge, welche den nationalen Minderheiten bestimmte Rechte zusicherten: so gewährten diese Verträge den betroffenen Personen vorwiegend das Recht der Ausreise oder auch Schutz ihrer Eigentumsrechte, wie etwa Art. 17 des Friedens von Rykswijk von 1697 oder der Utrechter Frieden von 1713.¹⁰

Ab dem neunzehnten Jahrhundert veränderte sich die Herangehensweise der Staaten in Bezug auf internationale Verpflichtungen hinsichtlich der Minderheitenbehandlung. Vor allem wurden entsprechende Schutzklauseln in bestimmte multilaterale Instrumente aufgenommen, während die früheren Vereinbarungen mit solchen Klauseln meist bilaterale Abkommen waren. Daneben wurden Schutzmaßnahmen auch auf andere nichtreligiöse Minderheiten ausgedehnt. Grundsätzlich bestand die Tendenz der Ausweitung der geschützten Rechte, da einige Verträge des neunzehnten Jahrhunderts neben der Religionsfreiheit auch die Gleichheit der bürgerlichen und politischen Rechte umfassten. Als Beispiel hierfür kann die Schlussakte des Wiener Kongresses, unterzeichnet am 9.6.1815 von Österreich, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Portugal, Preußen, Spanien, Russland und Schweden, genannt werden. Sie war die erste wichtige internationale Vereinbarung, die Klauseln zum Schutz von nationalen und nicht nur religiösen Minderheiten vorsah. Neben der Gewährung des Ausreiserechts sah Art. 1 Abs. 2 der Wiener Kongressakte von 1815 bereits darüberhinausgehende Ansätze zur eigenen Verwaltung der nationalen Minderheiten vor.¹¹ Die Stellung der ethnischen

7 Gerhard Hafner, *Die Entwicklung des Rechts des Minderheitenschutzes*, in Hofmann/ Angst/Lantschner/Rautz/Rein (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, Handkommentar, Baden-Baden, 2015, S. 27–45, Rn. 4.

8 Dazu Gilbert H. Gornig, *Der Friede von Oliva vor 350 Jahren*, in Gornig, Gilbert (Hrsg.), *Deutsch-polnische Begegnung zu Wissenschaft und Kultur. Societas Physicae Experimentalis. Schriftenreihe der Danziger Naturforschenden Gesellschaft*, Band 10, Marburg 2010, S. 176–182.

9 Francesco Capotorti, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York, UN-Doc. E/CN.4/Sub. 2/384/Rev. 1, 1979, S. 1f.

10 Hafner, (Anm. 7), Rn. 5.

11 Hafner, (Anm. 7), Rn. 6, 7.

Minderheiten wurde auch in dem Vertrag von Berlin von 13.7.1878, welcher zwischen dem Deutschen Reich, Österreich-Ungarn, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Italien, Russland und dem Osmanischen Reich geschlossen wurde, thematisiert. Die völkerrechtlichen Verträge wie der Berliner Vertrag, welche religiöse Minderheiten, namentlich Christen im Osmanischen Reich und Muslime in sonstigen Regionen des Balkans, betrafen, können als Vorläufer des modernen Minderheitenschutzes bezeichnet werden.¹²

Jedoch gewährte dieses rudimentäre internationale Schutzsystem im 19. Jahrhundert mehr einen fiktiven als einen tatsächlichen Schutz der Minderheiten. Schließlich mussten sich die Staaten an die Verpflichtungen aus den Verträgen der Großmächte halten. Diese verfolgten wiederum ihre eigenen Interessen und Ziele. Das System wurde wegen seiner Ungenauigkeit, seiner mangelnden Verbindlichkeit und vor allem dem Fehlen von Kontrollmechanismen kritisiert. Es wurde deutlich, dass ein solches System als Vorwand für einseitige Eingriffe in die inneren Angelegenheiten der Staaten missbraucht werden und den internationalen Frieden gefährden könnte.¹³

Da der Schutz von Minderheiten ursprünglich nur religiöse Minderheiten betraf und die Notwendigkeit der Ausdehnung auf nationale und sprachliche Minderheiten erst viel später erkannt wurde, ist festzustellen, dass die Etappen in der Entwicklung des Minderheitenschutzes ähnlich wie bei der Entwicklung der Rechte des Individuums verliefen. Der Schutz nationaler Minderheiten wurde an den Schutz religiöser Minderheiten angelehnt. Die Menschen gingen zunächst von einem natürlichen Recht aus, religiöse Überzeugungen zu besitzen und andere Formen der Anbetung zu praktizieren als die Mehrheit der Bevölkerung des Staates. Dieses Recht müsse vor der Macht des Staates geschützt werden. Später wurde dieses Recht mit dem Recht der Erhaltung der ethnischen Eigenheiten von Einwohnern, deren Herkunft, Rasse, Sprache oder Kultur sich von der Herkunft, Rasse, Sprache oder Kultur der Mehrheitsgesellschaft unterscheidet, assimiliert.¹⁴

Der Prozess der Anerkennung der Rechte von nationalen und sprachlichen Minderheiten im Staatsrecht entwickelte sich im neunzehnten Jahrhundert, einer Zeit, in der die Nationalitätenfrage ein aktuelles und viel diskutiertes Thema war. Die Sorge um den Schutz dieser Minderheiten wurde infolgedessen in die Gesetzgebung einiger Länder aufgenommen.

Im zwanzigsten Jahrhundert wurde vor allem der Völkerbund – eine zwischenstaatliche Organisation, welcher als Ergebnis der Pariser Friedenskonferenz nach dem Ersten Weltkrieg entstanden ist – aus historischer Perspektive von Bedeutung für die Minderheitenrechte. Dennoch ist anzumerken, dass der Minderheitenschutz als Nebenprodukt der Gebietsveränderungen durch den Ersten Weltkrieg entstanden ist. Allen Volksgruppen der europäischen Länder sollte somit das nationale Selbstbestimmungsrecht ermöglicht werden.

12 Rainer Hofmann, *Minderheitenschutz in Europa: Entwicklung und aktueller Stand*, in *Fremd in der Heimat?* APuZ, 67. Jahrgang, 11–12/2017, 13.3.2017, S. 9.

13 Capotorti, (Anm. 9), S. 3; Hafner, (Anm. 7), Rn. 17.

14 Capotorti, (Anm. 9), S. 3.

Im Anschluss folgte die Arbeit der Vereinten Nationen und verschiedener Organisationen. Die Frage der Minderheiten und ihres Schutzes wurde vor allem im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) behandelt. Der ECOSOC empfahl in seiner Resolution 502 F (XVI) vom 3.8.1953, dass bei der Ausarbeitung von internationalen Verträgen und Beschlüssen internationaler Organe oder anderen Rechtsakten, durch welche neue Staaten oder neue Grenzlinien zwischen Staaten geschaffen werden, ein besonderes Augenmerk auf den Schutz der Minderheiten gelegt werden sollte, welche durch neue Grenzlinien zwischen den Staaten entstehen. Diese Empfehlung scheint eine Tendenz widerzuspiegeln, die Problematik der Minderheiten in Bezug auf bestimmte territoriale Situationen zu behandeln. In diesem Sinne kehrt sie in gewisser Weise zu dem Ansatz zurück, welcher nach dem Ersten Weltkrieg Anwendung fand.¹⁵

Eine Ausarbeitung eines Minderheitenschutzartikels wurde auch durch die „*Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (Sub-Commission)*“¹⁶ der Vereinten Nationen angestrebt, ohne ein bedeutendes Ergebnis erzielen zu können. Erst im Jahr 1966 wurde der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen, der im Jahr 1976 in Kraft trat. Sein Art. 27 enthält eine Regelung zum Minderheitenschutz. Hierbei handelt es sich um eine Zusicherung gegenüber den Angehörigen der ethnischen religiösen oder sprachlichen Minderheiten ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, sich zu ihrer eigenen Religion zu bekennen und ihre eigene Sprache auszuüben.

Im Jahr 1979 wurde eine Studie der *Sub-Commission*, bekannt als Capotorti Bericht, erstellt.¹⁷ Dieser ist nach der Untersuchung verschiedener Aspekte zu dem Ergebnis gelangt, dass das zwischen den beiden Weltkriegen geschaffene System des Minderheitenschutzes im Allgemeinen aufgehört habe zu existieren. Es sei in mehreren Staaten überflüssig geworden, da zwischenstaatliche Regelungen effektiver als universelle Bestimmungen seien, zumal der Völkerbund als verantwortliche Organisation aufgelöst wurde.¹⁸ Diese Erklärungen schlossen damit die Tür für einen universellen Schutz von Minderheiten noch bevor dieser überhaupt eine Chance hatte in Kraft zu treten.¹⁹

Als Folge gab es zu dieser Zeit kein allumfassendes Regelwerk zum Schutz nationaler Minderheiten, sondern lediglich eine einzelne und selektive Behandlung der Thematik. Dabei wurden verschiedene bilaterale Abkommen über die

15 Capotorti, (Anm. 9), S. 28.

16 Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Economic and Social Council resolution 9 (II) of 21 June 1946. Sub-Commission war zwischen den Jahren 1947 und 2006 aktiv. Der Name wurde im Jahr 1999 in Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights geändert.

17 Anikó Szalai, *Same Target from Different Angles? Anti-discrimination, Protection of Minorities and the Rights of Indigenous Peoples in the UN*, in PécS Journal of International and European Law, 2014/I, S. 31.

18 Hafner, (Anm. 7), Rn. 22.

19 Szalai, (Anm. 17), S. 31.

Rechte von Minderheiten zwischen einer Reihe von Staaten geschlossen.²⁰ Auf nationaler Ebene ergriff eine wachsende Zahl von Staaten in allen Teilen der Welt Maßnahmen, um im Rahmen ihrer internen Gesetzgebung ein Rechtssystem zu schaffen, das die Interessen und Bedürfnisse ihrer ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten berücksichtigt.

In der Zeit des Kalten Krieges gab es keine besonderen internationalen Entwicklungen zum Schutz der nationalen Minderheiten. Zum einen, weil die Menschenrechte im Allgemeinen Vorrang vor den Minderheitenrechten besaßen, zum anderen, weil in der angespannten politischen Situation die Staaten zusätzliche Spannungspunkte vermeiden wollten.²¹

Wie bereits erwähnt, befasste sich die Generalversammlung der Vereinten Nationen seit den 1950er-Jahren nur noch selten mit dem Thema des traditionellen Minderheitenschutzes. Ihr Augenmerk lag auf der Kodifizierung der Menschenrechte und dem Verbot der Diskriminierung. Erst im Jahr 1991 stand der Minderheitenschutz erneut auf der Tagesordnung der Generalversammlung. Sie forderte die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen auf, eine Deklaration über die Rechte von Minderheiten zu erstellen und diese der Generalversammlung zur Verabschiedung vorzulegen. Laut der Präambel der Resolution spielen die Vereinten Nationen eine wichtige Rolle beim Schutz von Minderheiten. Weiterhin nennt Artikel 27 IPBPR das Erfordernis eines weiteren Schutzes auf universeller Ebene.²² Im Jahr 1992, ein Jahr später, verabschiedete die Generalversammlung die Deklaration über die Rechte von Personen, die den nationalen oder ethnischen und sprachlichen Minderheiten angehören (Nachfolgend die Deklaration über die Minderheitenrechte).²³

Auch in Europa wurde die Dringlichkeit von Schutzmechanismen, vor allem nach der Auflösung der Sowjetunion und dem Zerfall Jugoslawiens, erkannt.²⁴ Eine wichtige Rolle sollte dabei die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Europarat spielen. Im Jahr 1990 nahm die OSZE ein rechtlich nicht bindendes Kopenhagener Abschlussdokument zum Minderheitenschutz an.²⁵ Im Jahr 1995 handelte der Europarat das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten aus, welches im Jahr 1998 in Kraft trat. Das Rahmenübereinkommen ist eines der wichtigsten völkerrechtlichen Dokumente zum Schutz der Minderheiten. Zudem ist es das erste rechtlich verbindliche multilaterale Abkommen zu dieser Thematik. 39 Staaten ratifizierten dieses Übereinkommen, darunter auch Deutschland, Österreich, Liechtenstein, die Schweiz, Italien und Litauen. Insgesamt handelt es sich um fast alle Mitgliedstaaten der

20 Näher hierzu Gerhard Hafner, (Anm. 7), Rn. 21.

21 *Ibid.*, Rn. 25.

22 Non-discrimination and protection of minorities, GA Res. 46/115, 17 December 1991.

23 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, Adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992 <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>.

24 Hofmann, (Anm. 12), S. 9.

25 *Ibid.*

Europäischen Union, außer Belgien, Frankreich²⁶, Griechenland und Luxemburg.²⁷

Es bestehen zudem einige Empfehlungen und Richtlinien zum Minderheitenschutz im Europäischen Raum. Ferner wird die Themenstellung in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) behandelt, auch wenn hier nicht alle Bereiche umfassend behandelt werden.²⁸ Grundsätzlich sind aber die Mitgliedstaaten der Europäischen Union für die Festlegung von gemeinsamen Standards für den Schutz von nationalen Minderheiten von zentraler Bedeutung.²⁹

3. Internationale und Europäische rechtliche Grundlagen

3.1. Problematik der Begrifflichkeit der nationalen Minderheit

Zunächst ist im Hinblick auf die Minderheitenpolitik anzumerken, dass bereits der Begriff „nationale Minderheit“ problematisch ist. Der Begriff „Minderheit“ wird unterschiedlich verwendet und hängt oft von politischen Zielen ab. Aufgrund dieses politischen Kalküls gibt es vermutlich keine Dokumente des Völkerbunds bzw. der Vereinten Nationen oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), welche den Begriff der Minderheit definieren. So wird festgestellt, dass auf internationaler Ebene das normative Konzept einer nationalen Minderheit nicht existiert. In der Praxis werden häufig die Begriffe „nationale Minderheiten“, „ethnische Gemeinschaften“, „ethnische Minderheiten“, „ethnische, religiöse oder sprachliche Minderheiten“, „nationale oder rassische Herkunft“ verwendet. Obwohl diese Begriffe oft synonym verwendet werden, gibt es immer noch eine Tendenz zur Differenzierung bei ihrer Verwendung. Unter einer „nationalen Minderheit“ wird im Allgemeinen eine Gemeinschaft verstanden, die einer Nation angehört, die nicht die Hauptnation des Staates ist, in der die Gemeinschaft lebt. Dagegen ist der Begriff der „ethnischen Minderheit“ viel weiter gefasst und kann viele Abstufungen besitzen (sprachliche Minderheiten, indigene Völker).³⁰ Obwohl sowohl universelle als auch regionale internationale Dokumente den Begriff

26 Dazu vgl. Gilbert H. Gornig, *Minderheiten und Minderheitenschutz in Frankreich*, in Europa ethnica 2020, S. 126–132.

27 Stand: 5.11.2021 unter https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty_num=157; Gabriel N. Toggenburg, *Die Europäische Union und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten: ignorieren, parallel „umsetzen“ oder gar beitreten?*, in European Diversity and Autonomy Papers EDAP 04/2014.

28 Hofmann, (Anm. 12), S. 11.

29 Peter Hilpold, *Minderheiten im Recht der Europäischen Union*, S. 487–511 (508), in Christoph Pan/Beate Sibylle Pfeil (Hrsg.), *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa: Handbuch der europäischen Volksgruppen Band 3 Wissenschaftliche Leitung: Peter Pernthaler; Hofmann, (Anm. 12), S. 11; Toggenburg, (Anm. 27), S. 11 ff.*

30 Yves Plasseraud, *Mažumos. Tautinių ir etninių mažumų studijų įvadas*. Vilnius, Apostrofa, 2006, S. 44 f.

nationale oder ethnische Minderheit verwenden, definieren diese Dokumente nicht, welche Personengruppe als nationale Minderheit anzusehen ist.

Die Definition der „nationalen Minderheit“ erfolgt in den nationalen Rechtssystemen der Staaten unterschiedlich, da die Festlegung der Definition im Ermessen jedes Nationalstaates liegt.

In der Veröffentlichung des Menschenrechtskommissars der Vereinten Nationen³¹ heißt es, dass das Vorhandensein einer Minderheit eine Frage der Fakten ist und dass jede Definition das Vorliegen sowohl objektiver Faktoren (wie das Vorhandensein einer gemeinsamen ethnischen Zugehörigkeit, Sprache oder Religion) als auch subjektiver Faktoren (einschließlich der Tatsache, dass sich der Einzelne als Mitglied einer Minderheit identifiziert) einschließt. Die Schwierigkeit zu einer allgemein akzeptablen Definition zu gelangen liegt in der Situationen-Vielfalt, in denen die Minderheiten leben. Einige sind in klar definierten Gebieten angesiedelt, getrennt von der dominierenden Bevölkerung. Andere sind über das ganze Land verstreut. Einige Minderheiten haben ein starkes Gefühl der kollektiven Identität und eine gemeinsame Geschichte, andere haben nur eine bruchstückhafte Vorstellung von ihrem gemeinsamen Erbe. Der Begriff Minderheit, wie er im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen verwendet wird, bezieht sich in der Regel auf nationale oder ethnische, religiöse und sprachliche Minderheiten wie in der Minderheitenerklärung der Vereinten Nationen. Viele Staaten der Welt beherbergen eine oder mehrere Minderheitengruppen auf ihrem Staatsgebiet, die sich durch ihre nationale, ethnische, sprachliche oder religiöse Identität von der Mehrheitsbevölkerung unterscheiden.³²

Ein Angehöriger einer nationalen Minderheit kann sich unterschiedliche Merkmale einer nationalen Minderheit zuschreiben: sprachliche, kulturelle, religiöse, ethnische und weitere, da diese Liste nicht abschließend ist. Demzufolge ist eine umfassende Definition vielleicht genauso unmöglich wie unnötig. Es ist problematisch eine exakte allumfassende Definition einer nationalen Minderheit zu verfassen, da alle potenziellen Faktoren enthalten sein müssten, welche eine nationale Minderheit charakterisieren könnten. Dem ist entgegenzuhalten, dass bei einer ausbleibenden klaren Definition die Gefahr besteht nicht alle Minderheiten als solche erfassen und schützen zu können.

Inzwischen geht die Völkerrechtslehre davon aus, dass der Begriff der nationalen Minderheit durch objektive und subjektive Kriterien und Merkmale definiert werden kann.³³ Zu den objektiven Kriterien zählen die bereits genannten: Spra-

31 The United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) report *“Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation.”* (New York and Geneva, 2010); https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf.

32 *Minority Rights: International Standards*, S. 2

33 Gilbert H. Gornig, *Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht*, in Dieter Blumenwitz/Gilbert H. Gornig/Dietrich Murswiek (Hrsg.), *Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht*, Band 19, Köln 2001, S. 19–48 (34 ff).

che, Kultur, Religion, Bräuche, Traditionen, ethnische Herkunft, welche sich von der Mehrheitsbevölkerung unterscheiden. Zudem muss die Minderheit zahlenmäßig der Gesamtbevölkerung unterlegen sein, darf keine politisch dominante Position besitzen und die Angehörigen müssen die Staatsangehörigkeit des Landes besitzen.³⁴ Zu den subjektiven Kriterien zählen beispielsweise der Wunsch nach Identität, Ursprünglichkeit und Wahrung der Besonderheit der nationalen Minderheit. Ein Angehöriger einer nationalen Minderheit muss entscheiden, ob er sich einer nationalen Minderheit zugehörig betrachtet und ob er sich als Vertreter einer bestimmten Gruppe identifizieren möchte und somit die objektiven Kriterien für eine nationale Minderheit beibehalten möchte.³⁵

3.2. Der Begriff der nationalen Minderheit im Völkerrecht und Europarecht

Wie bereits festgestellt, herrscht in den internationalen Dokumenten keine gemeinsame, einheitliche Begriffsdefinition der nationalen Minderheit. Dies liegt einerseits an den vielfältigen und kaum abschließend definierbaren Lebenssituationen dieser Gruppen, und andererseits an dem unterschiedlichen Verständnis verschiedener Staaten, wer konkret unter eine Minderheit fällt.³⁶

Obwohl die Deklaration der Vereinten Nationen über die Minderheitenrechte in seinem Titel auf eine nationale Minderheit verweist,³⁷ konnten sich die Vereinten Nationen nicht auf eine Begriffsdefinition einigen. Bei der Deklaration über die Minderheitenrechte handelt es sich, wie bereits erwähnt, um eine rechtlich nicht bindende Konkretisierung des Artikels 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte³⁸.

Lediglich Capotorti formuliert die Definition einer Minderheit in der Studie *on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* aus dem Jahr 1979. Hiernach kann gemäß Artikel 27 IPBPR eine Minderheit als eine Gruppe bezeichnet werden, welche der übrigen Bevölkerung eines Staates zahlenmäßig unterlegen ist, sich in einer nicht dominierenden Position befindet, deren Mitglieder – als Staatsangehörige dieses Staates – ethnische, religiöse oder sprachliche andere Merkmale aufweisen, und die ein Gefühl der Solidarität zeigt, wel-

34 Hofmann, (Anm. 12), S. 10; Gornig, (Anm. 33), S. 34 ff.

35 Näher hierzu siehe Gilbert Gornig, *Schutz von Minderheiten und Volksgruppen in einer europäischen Friedensordnung*, in Gilbert Gornig/Angel Manuel Rafael (Hrsg.), *Minderheitenschutz. Eine interdisziplinäre Betrachtung*, Marburg, 2013, S. 73–136.

36 Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford 1991, S. 164; Capotorti, (Anm. 9), Rn. 30–42.

37 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, Adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992 <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>.

38 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *International Covenant on Civil and Political Rights*, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49 <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

ches auf dem Erhalt ihrer Kultur, Traditionen, Religion oder Sprache basiert.³⁹ Diese Formulierung einer Minderheit von Capotorti ist die am meisten verbreitete Definition.⁴⁰

Die Deklaration über die Minderheitenrechte sieht vor, dass den Angehörigen von Minderheiten ein besonderer Schutz zugesprochen werden muss und ihnen das Recht innewohnt ihr kulturelles und religiöses Leben zu pflegen. Die Staaten sind angehalten die Existenz und die nationale, ethnische, kulturelle, religiöse und sprachliche Identität der Minderheiten in ihrem Hoheitsgebiet zu schützen. Der Deklarationstext befasst sich ausdrücklich mit den Individuen als Angehörigen von Minderheiten und nicht mit den Minderheitengruppen als Kollektiv.⁴¹

Auch das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats enthält keine Definition des Begriffs der „nationalen Minderheit“. Obwohl dieses Übereinkommen als das einzige internationale rechtsverbindliche Schutzinstrument zu betrachten ist, definiert es nicht, was unter einer „nationalen Minderheit“ zu verstehen ist, da kein Konsens erzielt werden konnte. Demzufolge bestimmen die Staaten selbst, wer unter das Übereinkommen fällt und welche Personengruppen auszuschließen sind. Die Vertragsparteien müssen dieser Verpflichtung gewissenhaft nachkommen und dürfen bestimmte Minderheiten nicht von dem Übereinkommen ausnehmen.

Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarates von 1950 (nachfolgend EMRK) enthält keinen Artikel, welcher sich dem Minderheitenschutz widmet und eine Definition des Begriffs der nationalen Minderheit enthält. Mit dem Ziel eines wirksameren Minderheitenschutzes konzipierte die Parlamentarische Versammlung des Europarats am 1.2.1993 mit der Empfehlung Nr. 1201 einen entsprechenden Entwurf „betreffend Personen, die zu nationalen Minderheiten gehören“. Dieser deutete den Begriff der nationalen Minderheit wie folgt: „a) Gruppe von Personen in einem Staat, welche auf dem Territorium des Staates wohnen und dessen Staatsbürger sind; b) überwiegend langjährige, feste und dauerhafte Bindungen an einen Staat haben; c) charakteristische ethnische, kulturelle, religiöse oder sprachliche Merkmale aufweisen; d) ausreichend repräsentativ sind, obwohl sie zahlenmäßig kleiner als die übrige Bevölkerung des Staates oder einer Region des Staates sind; e) von dem Bestreben geleitet sind, gemeinsam das zu bewahren, was ihre gemeinsame Identität ausmacht, einschließlich ihrer Kultur, ihrer Traditionen, ihrer Religion oder ihrer Sprache.“⁴² In Artikel 3 der Empfehlung wurde außerdem festgelegt, dass „jede Per-

39 Capotorti, (Anm. 9), Rn. 568.

40 Gornig, (Anm. 35), S. 73–136; Elżbieta Kuzborska, *Teisinė tautinių mažumų padėtis Lietuvoje*, Vilnius, 2012, S. 37.

41 Art. 27 UNO-Pakt II und die UNO-Deklaration über die Minderheitenrechte <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/diskriminierung/minderheitenrechte-dossier/internationale-standards/uno-dokumente/deklaration-minderheitenrechte>.

42 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1201 (1993), *Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights* <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15235&lang=en>; Petričušić, (Anm. 6), S. 4.

son, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihre religiöse, ethnische, sprachliche und/oder kulturelle Identität in völliger Freiheit zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und zu entwickeln, ohne gegen ihren Willen einem Assimilierungsversuch ausgesetzt zu sein.“⁴³ Das Zusatzprotokoll über Minderheitenrechte wurde jedoch nicht angenommen. Aus diesem Grund ist letztgenanntes Dokument für die Staaten nicht bindend.

Ebenso konnte sich die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) auf keine einheitliche Definition einigen, da beschlossen wurde, die Suche nach einer allgemeingültigen Definition und die Ausarbeitung wichtiger Dokumente zunächst zurückzustellen.⁴⁴

Die mangelnde Begriffsdeutung spiegelt sich auch im angesprochenen Schlussdokument der Kopenhagener Konferenz aus dem Jahr 1990 wider. Immerhin nannte der Hohe Kommissar Max van der Stoep für nationale Minderheiten der OSZE in seinem Vortrag bei einem OSZE Seminar zu Minderheiten im Jahr 1994 in Warschau eine Reihe von Kriterien für den Begriff nationaler Minderheiten. Nach seinen Ausführungen ist „eine nationale Minderheit somit eine Gruppe, die sich sprachlich, ethnisch, kulturell von der Mehrheitsgesellschaft unterscheidet und oft versucht, ihre Identität nicht nur zu bewahren, sondern auch stärker zum Ausdruck zu bringen“.⁴⁵

Die Europäische Union setzte sich mit der Problematik des Minderheitenschutzes auseinander, ohne eine Ab- oder Eingrenzung der Begrifflichkeit vorzunehmen.^{46 47}

3.3. Zusammenfassung

Zwar ist es durch das Völkerrecht nicht gelungen den Begriff nationaler Minderheiten zu definieren, dennoch können aufgrund der genannten unterschiedlichen Quellen bestimmte allgemein anerkannte Merkmale zusammengefasst werden. Nach diesen umfasst der Begriff der Minderheit eine Gruppe von Menschen, deren Mitglieder gemeinsame Merkmale aufweisen, welche sich von der Mehrheitsgesellschaft unterscheiden. Für eine nähere Eingrenzung kann insbesondere die Definition durch Capotorti herangezogen werden. Hiernach ist diese Gruppe der

43 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1201 (1993), *Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights* <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15235&lang=en>.

44 Petričušić, (Anm. 6), S. 4.

45 Knut Vollebaek, *Fifteen Years of Conflict Prevention by the High Commissioner on National Minorities*, in IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2008, Baden-Baden 2009, pp. 325–330 (326).

46 Rudolf Streinz, *Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union*, in Blumenwitz, Dieter/Gornig, Gilbert (Hrsg.), *Der Schutz von Minderheiten- und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht*, Bd. 15, Köln 1996, S. 11 ff.

47 Mehr zu den Dokumenten der Europäischen Union zum Minderheitenschutz siehe Gornig, (Anm. 34), S. 73–136.

übrigen Bevölkerung eines Staates zahlenmäßig unterlegen, befindet sich in keiner dominierenden Position, weist ethnische, religiöse oder sprachliche Merkmale auf, die sich von denen der übrigen Bevölkerung unterscheiden und legt auf die Erhaltung sowie Pflege ihrer Kultur, Traditionen, Religion oder Sprache wert. Andere wissenschaftliche Quellen oder Beschreibungen aus offiziellen Dokumenten unterscheiden sich lediglich geringfügig von Capotortis Definition und bestehen aus vergleichbaren Formulierungen.

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass man sich rechtlich auf keine universelle oder europarechtliche Definition des Begriffs Minderheit einigen konnte. Ungeachtet dessen lassen sich aufgrund der Analyse des internationalen und europäischen Rechts und der wissenschaftlichen Beiträge wiederkehrende objektive und subjektive Kriterien festlegen. Diese ermöglichen die Formulierung einer Reihe von Kriterien, die zwar keine stringente und allgemein rechtlich gültige Definition schaffen, es aber dennoch den Staaten ermöglichen eine „nationale Minderheit“ zu definieren.

Die finale Abgrenzung obliegt somit dem nationalen Recht. Dennoch sollten die objektiven und subjektiven Kriterien bei der Festlegung der Definition der Minderheiten in nationalen Gesetzen auch auf internationaler Ebene beachtet werden.

4. Minderheitenschutz in Litauen

4.1. Begriff nationaler Minderheit in Litauen

Im litauischen Rechtssystem werden die Rechte von nationalen Minderheiten durch die Verfassung der Republik Litauen⁴⁸ (nachfolgend Verfassung), Gesetze, diverse Verordnungen sowie Freundschafts- und Kooperationsabkommen mit anderen Staaten geschützt. Artikel 29 der Verfassung sieht vor, dass die Menschenrechte nicht aufgrund subjektiver Kriterien wie Rasse, Nationalität, Sprache oder Herkunft eingeschränkt werden dürfen. Artikel 37 garantiert den Bürgerinnen und Bürgern, welche nationalen Gemeinschaften angehören, das Recht der Ausübung ihrer Sprache, Kultur und Bräuche. Nach Artikel 45 der Verfassung können diese Bürgerinnen und Bürger selbstständig ihre nationalen kulturellen Angelegenheiten, das Bildungswesen, die Wohltätigkeit und die gegenseitige Hilfe verwalten, womit das Recht der nationalen Minderheiten auf Selbstorganisation in bestimmten Bereichen garantiert wird. In den genannten Artikeln werden den nationalen Minderheiten explizit Schutzrechte eingeräumt. Dabei findet sich die Formulierung der „nationalen Gemeinschaften“, die jedoch nicht näher definiert wird. Die litauische Verfassung spricht folglich nicht von nationalen Minderheiten, sondern von miteinander verbundenen nationalen Gemeinschaften. Das Nichtvorhandensein einer einheitlichen Begriffsbestimmung, was unter einer „nationalen Minderheit“ oder einer „ethnischen Minderheit“ in der Verfassung fällt, ist eine Folge des Fehlens eines einheitlichen Konzepts insgesamt. Es ist zudem festzustellen, dass

48 Lietuvos Respublikos Konstitucija, Valstybės Žinios, 1992, Nr. 33–1014 (1992-11-30).

die den nationalen Gemeinschaften verfassungsmäßig gewährten Rechte nur von Mitgliedern dieser Gemeinschaften ausgeübt werden können, welche die Staatsbürgerschaft der Republik Litauen besitzen.

Ein umfassenderes Verständnis des Begriffs der nationalen Minderheiten hätte das Gesetz der Republik Litauen über nationale Minderheiten, welches die Rechte nationaler Minderheiten bestimmt, liefern können. Allerdings ist dieses Gesetz, welches noch im Jahr 1989 angenommen wurde, im Jahr 2010 wieder außer Kraft getreten. Es enthielt sowohl den Begriff „nationale Gemeinschaft“ als auch den Begriff „nationale Minderheit“. Zwar fehlt auch hier eine detaillierte Begriffsbestimmung, allerdings zeigt die Analyse des Gesetzestextes die Möglichkeit einer synonymen Verwendung beider Wörter auf. Außerdem können im Gesetz die objektiven Merkmale identifiziert werden, welche die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit bestimmen: 1) Staatsbürgerschaft der Republik Litauen; 2) andere Nationalität als die der Mehrheitsgesellschaft; 3) eigene Kultur, Religion, ethnische Identität; 4) ausgeprägtes nationales Bewusstsein.

In anderen Gesetzen der Republik Litauen werden beide Begriffe ebenfalls verwendet. Das Gesetz über das Bildungswesen⁴⁹ und das Gesetz über die Information der Öffentlichkeit⁵⁰ inkludieren den Begriff „nationale Minderheit“, während im Gesetz zum Schutz der Rechte des Kindes⁵¹ die Begriffe „nationale Gemeinschaft“ und „nationale Minderheit“ als Synonyme verwendet werden. Das Landessprachengesetz⁵² erwähnt den Begriff der „nationalen Gemeinschaft“. Allen genannten Vorschriften mangelt es jedoch an näheren Erläuterungen zu den Begrifflichkeiten.

Ein weiteres diesbezüglich interessantes Dokument ist das Freundschafts- und Kooperationsabkommen zwischen Litauen und der Ukraine aus dem Jahr 1994. In diesem Abkommen wird die ukrainische nationale Minderheit wie folgt definiert: „... Personen mit litauischer Staatsbürgerschaft, die ukrainischer Herkunft sind oder Zugehörigkeit zur ukrainischen Nationalität, Kultur und Tradition haben“⁵³. Im Freundschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der Republik Litauen und Belarus⁵⁴ wird eine ähnliche, jedoch breitere Definition für die belarussische nationale Minderheit verwendet:

„Personen, die der belarussischen nationalen Minderheit in der Republik Litauen angehören sind Personen, die die Staatsangehörigkeit der Republik Litauen besitzen, belarussischer Herkunft sind oder sich als Belarussen bezeichnen, die belarussische Nationalität besitzen, sich mit der belarussischen Kultur identifizieren, belarussische Traditionen pflegen und die belarussische Sprache als Muttersprache sprechen. Sie haben das

49 Lietuvos Respublikos Švietimo įstatymas, Žin. (1991, Nr. I-1489).

50 Lietuvos Respublikos Visuomenės informavimo įstatymo pakeitimo įstatymas, Žin. (2006, Nr. x-752).

51 Lietuvos Respublikos Vaiko teisių apsaugos pagrindų įstatymas, Žin. (1996, Nr. I-1234).

52 Lietuvos respublikos Valstybinės kalbos įstatymas, Žin. (1995, Nr. i-779).

53 Lietuvos Respublikos ir Ukrainos draugystės ir bendradarbiavimo sutartis, Žn. (1995, Nr. 46–1120), Artikel 6.

54 Lietuvos Respublikos ir Baltarusijos Respublikos sutartis dėl geros kaimynystės ir bendradarbiavimo, Žin. (1996 m., Nr. 43–1047).

Recht, einzeln oder gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Volksgruppe ihre nationale, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität frei zu pflegen, zu schützen und zu entwickeln, ohne jegliche Diskriminierung, auf der Grundlage des Grundsatzes der Gleichheit vor dem Gesetz, zu erfahren.“

Insgesamt lässt sich sagen, dass derzeit kein litauischer Rechtsakt, mit Ausnahme der bilateralen Kooperationsabkommen, eine Definition der Begriffe „nationale Minderheit“ oder „nationale Gemeinschaft“ enthält. Demgegenüber gibt es durchaus einige litauische Gesetze, welche den Schutz von Minderheiten regeln und zumindest die Begrifflichkeiten „nationale Minderheit“ und „nationale Gemeinschaft“ aufführen. Eine nähere Definition der beiden Begriffe analog der internationalen Dokumente fehlt. Lediglich die bilateralen Abkommen zwischen Litauen und den betreffenden Staaten geben Aufschluss darüber, was unter einer bestimmten Minderheit zu verstehen ist.

Wichtig ist die Klärung, ob die Begriffe „nationale Minderheit“ und „ethnische Minderheit“ synonym verwendet werden können oder ob diese Formulierungen unterschiedliche Bedeutungen haben. Nach Ansicht von Severinas Vaitiekus sollte der Begriff „nationale Minderheit“ für alle Minderheiten verwendet werden, um eine Gruppe von Menschen zu bezeichnen, die woanders einen eigenen Staat gegründet haben (z. B. Polen, Russen, Belarussen) und die in diesen Staaten leben. In diesen Staaten sind sie in der Mehrheit. „Ethnische Minderheiten“ beziehen sich hingegen auf ethnische Gemeinschaften, die über keinen eigenen Staat verfügen und auch keine Mehrheit bilden (z. B. die Karaimen, Juden, Tataren in Litauen).⁵⁵ In internationalen und nationalen Dokumenten ist in der Regel eine synonyme Verwendung der beiden Begriffe vorzufinden. Außerdem ist es im rechtlichen Sinne des Wortes für den Schutz unerheblich, ob die Minderheit ihren eigenen Heimatstaat hat oder nicht.

4.2. Schutz nationaler Minderheiten in der Litauischen Rechtsordnung

Die litauische Verfassung sieht die Zusicherung bestimmter Rechte zugunsten nationaler Minderheiten vor. Dennoch gibt es derzeit in Litauen kein Gesetz, welches Schutz und Rechte nationaler Minderheiten allumfassend regelt.

Die Rechte und Freiheiten litauischer Bürgerinnen und Bürger, die verschiedenen ethnischen Gemeinschaften angehören, wurden durch das Gesetz der Republik Litauen über nationale Minderheiten, welches im November 1989 vom dem „Restituierenden Seimas“⁵⁶ verabschiedet und im Januar 1991 geringfügig angepasst wurde, geregelt. Die Verabschiedung fand noch vor der Wiederherstellung der Unabhängigkeit Litauens, nach dem damals geltenden sowjetischen Recht und vor der Verabschiedung der litauischen Verfassung statt. Deshalb entsprach das Gesetz über nationale Minderheiten nicht den Grundsätzen der obersten Rechtsakte

55 Severinas Vaitiekus, *Tautinių mažumų teisės ir pareigos Lietuvos Respublikoje* (Vilnius: Standartų spaustuvė, 1996 S. 101–102.

56 *Aukščiausioji Taryba – Atkuriamasis Seimas* war das litauische Parlament (Seimas), welches im Jahr 1990 gewählt wurde.

und wurde demzufolge im Jahr 2010 durch einen Beschluss des Parlaments außer Kraft gesetzt. Seitdem herrscht unter litauischen Politikern eine kontrovers geführte Debatte über die Notwendigkeit eines solchen Gesetzes.

Aktuell ist Litauen durch keine internationalen Bestimmungen verpflichtet, eine entsprechende Vorschrift speziell für ethnische/nationale Minderheiten und ihre Rechte zu erlassen. Unabhängig von einer diesbezüglichen Verpflichtung könnte eine rechtliche Verankerung durch die Inkorporierung der Bestimmungen des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats in die bestehenden Rechtsvorschriften Litauens geschehen. Seit 2010 wurden vier Gesetzesentwürfe zum Schutz nationaler Minderheiten ausgearbeitet, von denen jedoch aufgrund der erwähnten Debatten keiner verabschiedet wurde. Aktuell wird in Litauen bereits wieder an einer weiteren Fassung gearbeitet. Dieser Entwurf ist nicht öffentlich einsehbar. Die litauische Justizministerin Evelina Dobrovolska stellte allerdings in Aussicht, dass mit seiner Verabschiedung wichtige Fragen für die nationalen Minderheiten gelöst werden können.

Dennoch sickerten einige Inhalte an die Öffentlichkeit durch. Hiernach ist einer nationalen Minderheit, die einen bestimmten Prozentsatz der Bevölkerung in einer Gemeinde ausmacht, das Recht einzuräumen, sich in ihrer Muttersprache an die Gemeinde und ihre Einrichtungen wenden zu können. Eine Person hat somit das Recht, sich mündlich oder schriftlich (durch Einreichung von Anträgen) in der Sprache der nationalen Minderheit an die öffentlichen Verwaltungsorgane und deren Abteilungen im Gemeindegebiet zu wenden. Zudem ist die Anerkennung der polnischen und russischen Regionalsprachen und die Gewährung des Privilegs für Vertreter nationaler Gemeinschaften, ihren Namen in offiziellen Dokumenten in einer anderen Sprache als der Amtssprache zu schreiben, vorgesehen.

Kritiker dieses Gesetzesentwurfs warnen jedoch, dass eine solche Regelung der litauischen Verfassung widersprechen würde. Im Artikel 14 der Verfassung ist die litauische Sprache als Staatssprache festgelegt. Das Gesetz über die Staatssprache der Republik Litauen⁵⁷ schreibt zudem vor, dass alle litauischen Institutionen nur die litauische Sprache verwenden, Ortsnamen nur in litauischer Sprache geschrieben werden.

Es bleibt abzuwarten, welche Änderungen das Gesetz letztendlich beinhaltet und ob das Verfassungsgericht Litauens das Gesetz als verfassungswidrig einstuft.

4.3. Besonderheit der russischen Minderheit in Litauen

Spätestens nach Auflösung der Sowjetunion wurde auch in den baltischen Staaten die Problematik des Minderheitenschutzes akut. Historisch betrachtet lebten bestimmte ethnische Minderheiten bereits seit geraumer Zeit in diesen Staaten. Dennoch veränderte sich die Situation in den baltischen Staaten nach der Auflösung der Sowjetunion maßgeblich. Das Verhältnis zwischen dem Baltikum und Russland ist durch ihre eng verstrickte Geschichte sowie von wiederkehrenden Kon-

57 Lietuvos Respublikos Valstybinės Kalbos Įstatymas, Valstybės žinios, 1995-02-18, Nr. 15-344.

flikten geprägt und belastet.⁵⁸ Es wird zudem vom Kreml vorgeworfen, dass die Rechte der russischen Minderheit in den baltischen Staaten systematisch verletzt werden. In Lettland und Estland gestaltet sich die Situation dabei wesentlich prekärer als in Litauen. Schätzungsweise rund 30 Prozent der lettischen und estländischen Bevölkerung sind angesiedelte Russinnen und Russen, die auch nach der Unabhängigkeit des Baltikums nicht nach Russland zurückkehren möchten. Die Mehrheit von Ihnen besitzt keinen lettischen bzw. estnischen Pass. In Litauen hingegen erhielt die russische Minderheit die Möglichkeit der Einbürgerung. Als die Unabhängigkeit Litauens im Jahr 1990 wiederhergestellt wurde, lag der russische Bevölkerungsanteil bei circa 10 Prozent. Nicht nur aufgrund der durchgeführten Einbürgerungen ist die russischstämmige Minderheit in Litauen besser integriert als in Lettland oder Estland. Bereits nach einer Erhebung aus dem Jahr 1989 beherrschten damals bereits 37,8 Prozent der in Litauen wohnenden ethnischen Russinnen und Russen die litauische Sprache. Diese Zahl liegt deutlich über den Anteilen in den beiden anderen baltischen Ländern. Im Laufe der Zeit ist der russische Bevölkerungsanteil in Litauen auf etwa 5,8% Prozent zurückgegangen.

Literaturverzeichnis

- Baur, Jurgita, *Die Angst der baltischen Staaten vor Russland mit Blick auf die Krim-Krise*, in Gilbert H. Gornig/Adrianna A. Michel/Christina Bohle (Hrsg.), *Territoriale Souveränität und Gebietshoheit Selbstbestimmungsrecht und Sezession aus interdisziplinärer Sicht*, Klages Verlag Marburg, 2015.
- Baur, Jurgita, *Die Auswirkungen des Ersten Weltkriegs auf die baltischen Staaten*, in Gilbert H. Gornig/Adrianna A. Michel (Hrsg.), *Der Erste Weltkrieg und seine Folgen für das Zusammenleben der Völker in Mittel- und Ostmitteleuropa*, Teil 2, Duncker & Humblot, Berlin, 2019.
- Capotorti, Francesco, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York, UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1, 1979.
- Gornig, Gilbert H., *Der Friede von Oliva vor 350 Jahren*, in Gilbert H. Gornig (Hrsg.), *Deutsch-polnische Begegnung zu Wissenschaft und Kultur. Societas Physicae Experimentalis. Schriftenreihe der Danziger Naturforschenden Gesellschaft*, Band 10, Marburg 2010, S. 176–182.
- Gornig, Gilbert H., *Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht*, in Dieter Blumenwitz/Gilbert H. Gornig/Dietrich Murswiek (Hrsg.), *Ein Jahr-*

58 Näher hierzu siehe Jurgita Baur, *Die Angst der baltischen Staaten vor Russland mit Blick auf die Krim-Krise*, in Gilbert H. Gornig/Adrianna A. Michel/Christina Bohle (Hrsg.), *Territoriale Souveränität und Gebietshoheit Selbstbestimmungsrecht und Sezession aus interdisziplinärer Sicht*, Marburg, 2015, S. 43–78; Jurgita Baur, *Die Auswirkungen des Ersten Weltkriegs auf die baltischen Staaten*, in Gilbert H. Gornig/Adrianna A. Michel (Hrsg.), *Der Erste Weltkrieg und seine Folgen für das Zusammenleben der Völker in Mittel- und Ostmitteleuropa*, Teil 2, Berlin, 2019.

- hundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Band 19, Köln 2001, S. 19–48.
- Gornig, Gilbert H., *Minderheiten und Minderheitenschutz in Frankreich*, Europa ethnica 2020, S. 126–132.
- Gornig, Gilbert H., *Minderheitenschutz in Deutschland – insbesondere in der Zeit der Weimarer Republik*, Europa ethnica 2010, S. 55–65.
- Gornig, Gilbert H., *Schutz von Minderheiten und Volksgruppen in einer europäischen Friedensordnung*, in Gilbert Gornig/Angel Manuel Rafael (Hrsg.), *Minderheitenschutz. Eine interdisziplinäre Betrachtung*, Marburg, 2013, S. 73–136.
- Hafner, Gerhard, *Die Entwicklung des Rechts des Minderheitenschutzes*, in Hofmann/Angst/Lantschner/Rautz/Rein (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, Handkommentar, Baden-Baden, 2015, S. 27–45.
- Hilpold, Peter, *Minderheiten im Recht der Europäischen Union*, S. 487–511, in Christoph Pan/Beate Sibylle Pfeil (Hrsg.), *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa: Handbuch der europäischen Volksgruppen*, Band 3 Wissenschaftliche Leitung: Peter Pernthaler.
- Hofmann, Rainer, *Minderheitenschutz in Europa: Entwicklung und aktueller Stand*, in *Fremd in der Heimat?* APuZ, 67. Jahrgang, 11–12/2017, 13.3.2017.
- Kuzborska, Elžbieta, *Teisinė tautinių mažumų padėtis Lietuvoje*, Vilnius, 2012.
- Petričušić, Antonija, *The Rights of Minorities in International Law*, Croatian International Relations Review, Vol. XI No.38/39 2005.
- Plasseraud, Yves, *Mažumos. Tautinių ir etninių mažumų studijų įvadas*. Vilnius, Apostrofa, 2006.
- Streinz, Rudolf, *Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union*, in Blumenwitz, Dieter/Gornig, Gilbert (Hrsg.), *Der Schutz von Minderheiten- und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union. Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht*, Bd. 15 (1996).
- Szalai, Anikó, *Same Target from Different Angles? Anti-discrimination, Protection of Minorities and the Rights of Indigenous Peoples in the UN*, in Pécs Journal of International and European Law, 2014/1.
- Thornberry, Patrick, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford 1991.
- Toggenburg, Gabriel N., *Die Europäische Union und das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten: ignorieren, parallel „umsetzen“ oder gar beitreten?* in *European Diversity and Autonomy Papers EDAP* 04/2014.
- Vadapalas, Vilenas, *Tarptautinė teisė*. Bendroji dalis. Vilnius, Eugrimas, 1998.
- Vaitiekus, Severinas, *Tautinių mažumų teisės ir pareigos Lietuvos Respublikoje* (Vilnius: Standartų spaustuvė, 1996).
- Vollebaek, Knut, *Fifteen Years of Conflict Prevention by the High Commissioner on National Minorities*, in IFSH (ed.), *OSCE Yearbook* 2008, Baden-Baden 2009, S. 325–330.

