

Minderheitenschutz in den baltischen Staaten und in der Bundesrepublik Deutschland – ein Rechtsvergleich im Überblick

Guy Beaucamp/Klaus Meßerschmidt***

1. Einleitung

Wenn man bedenkt, dass es ca. 3500 Ethnien¹, aber weniger als 200 Nationalstaaten² auf der Welt gibt, wird die generelle Brisanz des Minderheitenschutzthemas deutlich. Fast kein Nationalstaat ist ethnisch homogen³. Häufig misslingt der faire Ausgleich zwischen den verschiedenen Volksgruppen, und die tatsächlichen oder nur als solche interpretierten Ungerechtigkeiten führen zu innerstaatlichen Konflikten bis hin zu Sezessionsbestrebungen. Als markantestes Beispiel sei nur die Auflösung des ehemaligen Jugoslawien im vergangenen Jahrzehnt genannt. Ein angemessener Minderheitenschutz kann dagegen der innerstaatlichen Befriedung dienen⁴. Für die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen ist eine akzeptable Behandlung der Minderheiten auch deshalb von immenser politischer Bedeutung, weil die Europäische Union dies als eine der Beitrittsbedingungen in den Kopenhagener Kriterien von 1993 festgelegt hatte⁵.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf eine vergleichende Betrachtung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts der baltischen Staaten und Deutschlands⁶. Völkerrechtliche Minderheitenschutzregeln⁷ und europarechtliche⁸ Nor-

* Dr. iur., Privatdozent an der Universität Rostock, Verwaltungsrichter (VG Schwerin).

** Dr. iur., Privatdozent an der Humboldt-Universität zu Berlin, Visiting Lecturer an der Eurofakultät der Universität Lettlands in Riga.

¹ Koplin, Nationale und ethnische Minderheiten im Verfassungsrecht der osteuropäischen Staaten, 1995, 263.

² Der Fischer Weltalmanach 2003, 2002, 31 ff., nennt 195 Staaten.

³ Siegert, Minderheitenschutz in der Bundesrepublik Deutschland, 1999, 47; Stahlberg, Minderheitenschutz durch Personal- und Territorialautonomie, 2000, 3.

⁴ Koplin (Anm. 1), 267; Murswiek, Minderheitenschutz – für welche Minderheiten? Zur Debatte um die Einführung eines Minderheitenartikels ins Grundgesetz, in: Blumenwitz/Murswiek (Hrsg.), Aktuelle rechtliche und praktische Fragen des Volksgruppen- und Minderheitenschutzes, 1994, 39; Siegert (Anm. 3), 19; am Beispiel von Autonomierechten Stahlberg (Anm. 3), 4 u. 434.

⁵ Vgl. Bulletin EG 6/1993, sub 1.13 und Arnold, Europäische Union und Minderheitenschutz, in: Manssen/Banaszak (Hrsg.), Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa, 2001, 237 ff., 242; s.a. Open Society Institute, Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection 2001, Budapest 2001, 15 ff.

⁶ Die Einbeziehung von Staaten mit anerkannt vorbildlichem Minderheitenschutz wie Finnland, Italien und Ungarn oder (wenigstens auf gesamtstaatlicher Ebene) Belgien und der Schweiz wäre sinnvoll gewesen, war aber im gegebenen Rahmen nicht zu realisieren. Vgl. dazu jedoch R. Hofmann, Minderheitenschutz in Europa, ZaöRV 52 (1992), 1 ff. und Hilpold, Modernes Minderheitenrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechtes in Österreich und Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte, 2001.

men werden hierbei berücksichtigt, stehen jedoch nicht im Mittelpunkt der Untersuchung. Wird auch im Allgemeinen die Durchschlagskraft des Völkerrechts als gering bewertet,⁹ so liefert gerade die Entwicklung des Minderheitenschutzrechts in Estland und Lettland ein Beispiel für den Einfluss internationaler Schutzstandards. Diese wurden allerdings nicht spontan übernommen, sondern erst nach zum Teil zähen politischen Verhandlungen, in die unterschiedliche internationale Akteure – KSZE/OSZE, Europarat, Europäische Union und NATO – involviert waren¹⁰, gegen eine in den neunziger Jahren zunehmend minderheitenfeindliche nationale Rechtsetzung¹¹ zur Geltung gebracht. Gleichwohl bleibt der Minderheitenschutz ein akutes Problem. So steht die Unterzeichnung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 durch Lettland immer noch aus.¹²

⁷ Hierzu Uerpmann, Völkerrechtliche Grundlagen des Minderheitenschutzes, in: Manssen/Banaszak (Hrsg.), Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa, 2001, 9 ff. und Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, 1994.

⁸ Hierzu Arnold (Anm. 5), 239 ff. m.w.N. und Streinz, Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union, in: Blumenwitz/Gornig (Hrsg.), Minderheiten- und Volksgruppenrechte durch die Europäische Union, 1996, 11 ff. Zur Fortentwicklung des Minderheitenschutzes in der EU E. Klein, Überlegungen zum Schutz von Minderheiten und Volksgruppen im Rahmen der Europäischen Union, in: Beyerlin et al. (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. FS Bernhardt, 1995, 1211 ff. und Stadler, Antidiskriminierungsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft nach Art. 13 EG-Vertrag – unter besonderer Berücksichtigung der Rassismusbekämpfung und des Minderheitenschutzes, 2001.

⁹ I.d.S. etwa Koplin (Anm. 1), 15; Siegert (Anm. 3), 90; Brunner, Autonomiekonzepte zum Minderheitenschutz – Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Manssen/Banaszak (Hrsg.), Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa, 2001, 29 ff., 32 f.

¹⁰ Vgl. i.E. Henning, Lettlands Weg von der sowjetischen Vergangenheit in die europäische Zukunft, APuZg 1998, B 37, 27 ff., 34. Neben und in Verbindung mit einem vielfältigen Beobachtungs- und Berichtswesen (vgl. Alfredsson, Minority Rights: International Standards and Monitoring Procedures, in: Latvian Human Rights Quarterly 1998 H. 5/6, 9 ff., 21 ff. m.w.N. sowie die für die ost- und mitteleuropäischen Bewerberstaaten seit 1998 jeweils jährlich erscheinenden sog. Fortschrittsberichte der EG-Kommission, die stets ein Kapitel "Menschenrechte und Minderheitenschutz" enthalten) spiel(t)en dabei politische bargaining-Prozesse eine beträchtliche Rolle. So ist etwa der Abzug der OSZE-Missionen aus Estland und Lettland von Konzessionen in der Minderheitenpolitik abhängig gemacht worden, vgl. dazu z.B. The Baltic Times vom 25.10.2001, 4. Zur Rolle von KSZE und Europarat Bickenbach, Preventive Diplomacy Through Fact-Finding. How International Organizations Review the Conflict Over Citizenship in Estonia and Latvia, Münster 1996 und Heintze (Anm. 7), 160 ff. m.w.N.; zur OSZE-Mission in ElHood i.E. Neukirch, Konfliktmanagement im Rahmen von OSZE-Langzeit-Missionen, 2003, insbes. 196 ff. Bei solchen weichen humanitären Interventionen dürfte neben völkerrechtlichen und europarechtlichen Minderheitenschutzstandards auch Rücksichtnahme auf Russland eine Rolle gespielt haben, das Mitverantwortung für die im Baltikum zurückgelassenen Landsleute trägt.

¹¹ Einen Eindruck hiervon vermittelt die allerdings weitgehend unkritische und inzwischen teilweise überholte Darstellung von Graudin, Die Stellung der nationalen Minderheiten in den Verfassungen der baltischen Republiken und ihre einfachgesetzliche Umsetzung, 1997. Vgl. zur früheren Rechtslage auch Lentz/Müller, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Lettland, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, 1993, 129 ff. Aktuelle Gesamtdarstellungen des Minderheitenschutzes in den drei baltischen Staaten finden sich in: Open Society Institute, Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection 2002, vol. 1, Budapest 2002, 189 ff. (Estland), 297 ff. (Lettland) und 365 ff. (Litauen).

2. Fakten zur Minderheitensituation in den vier untersuchten Staaten

Deutschland weist drei anerkannte – sogenannte traditionelle – Minderheiten auf, nämlich Friesen, Sorben und Dänen.¹³ Zusammengenommen haben diese drei Gruppen rund 240.000 Angehörige und machen damit 0,3 % der deutschen Bevölkerung aus. Als weitere – sogenannte neue – Minderheiten sind die in Deutschland lebenden Ausländer zu erwähnen. Ihre Gesamtzahl betrug 2001 7,3 Millionen (Bevölkerungsanteil: rund 9 %).¹⁴ Den fünf größten Einzelgruppen der Ausländer gehören jeweils mehr Personen an als den drei traditionellen Minderheiten zusammen genommen. Im Einzelnen handelt es sich um ca. 2 Millionen Türken, 620.000 Jugoslawen, 616.000 Italiener, 360.000 Griechen und 310.000 Polen.

Die drei baltischen Republiken verfügen mit 175.000 km² ungefähr über die Hälfte der deutschen Staatsfläche. Sie werden von rund 7,5 Millionen Menschen bewohnt, also noch nicht einmal einem Zehntel der deutschen Bevölkerung. Der Anteil der Nichtesten, Nichtletten und Nichtlitauer an der jeweiligen Bevölkerung ist ungleich höher als der Anteil der Nichtdeutschen bei uns. In Litauen gehören rund 20 % anderen Volksgruppen an, die größten Fraktionen stellen Russen (9 %) und Polen (7 %). In Estland beträgt der Anteil der russischsprachigen Gruppe (Russen, Ukrainer und Weißrussen) rund 33 %¹⁵, in Lettland sogar fast 40 %¹⁶. Dass die beiden letztgenannten Staaten so hohe Anteile russischsprachiger Einwohner aufweisen, liegt an der Sowjetisierungspolitik der fünfziger bis achtziger Jahre¹⁷. Industrieansiedlungen und die Zuwanderung von russischsprachigen Arbeitskräften ließen den Anteil der Esten von 90 % (1940) auf 62 % (1989)¹⁸ und den der Letten von 77 % (1940) auf 52 % (1989)¹⁹ der jeweiligen Landesbevölkerung sinken. Litauen, ein stärker agrarisch geprägtes Land, blieb von dieser Entwicklung verschont²⁰. Von 1940 bis 1989 hielt sich der litauische Bevölkerungsan-

¹² BGBl. II 1997, 1407. Vgl. zu dieser Rahmenkonvention des Europarates Engel, Die sprachrechtliche Situation der Angehörigen von Minderheiten im Völkerrecht, 2002, 201 ff.

¹³ Einzelheiten bei Siegert (Anm. 3), 72 ff.; Mäder, Sprache und Recht: Minderheitenschutzrecht in Deutschland, JuS 2000, 1150 ff., 1152 f.; Faisst, Minderheitenschutz im Grundgesetz und in den Landesverfassungen, 2000, 8 ff.

¹⁴ Die genannten und die folgenden Zahlen wurden zum 31.12.2001 ermittelt und finden sich im Fischer Weltalmanach 2003, 2002, 271 f. sowie im Internet unter <<http://www.isoplan.de/aid/2002-2/statistik.htm>>.

¹⁵ Maier, Estland: Tiger im Baltikum?, APuZg 1998, B 37, 17, 25; C. Schmidt, Der Minderheitenschutz in den baltischen Staaten, 1993, 18.

¹⁶ Henning (Anm. 10), 32; Behlke, Das Minderheitenrecht der Republik Lettland, 1995, 19; Schmidt (Anm. 15), 57; Ziemele, Die Ausgestaltung des Minderheitenschutzes in Lettland, in: Manssen/Banaszak (Hrsg.), Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa, 2001, 65 ff., Anm. 2.

¹⁷ Schmidt (Anm. 15), 17 f.; Behlke (Anm. 16), 15; Maier (Anm. 15), 17, 19; Ziemele (Anm. 16), 65 Anm. 2 u. 93.

¹⁸ Schmidt (Anm. 15), 17 f.

¹⁹ Behlke (Anm. 16), 19; Schmidt (Anm. 15), 57.

²⁰ Schmidt (Anm. 15), 100; Sileikis, Minderheitenschutz in Litauen, in: Manssen/Banaszak (Hrsg.), Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa, 2001, 101 ff., 105.

teil unverändert bei ca. 80 %²¹. Die Brisanz der demographischen Situation im Baltikum verschärfte sich nach der Unabhängigkeit der drei Länder und dem Zusammenbruch der Sowjetunion Anfang der neunziger Jahre dadurch, dass die zugewanderten russischsprachigen Minderheiten ihre sowjetische Staatsbürgerschaft verloren, ohne automatisch Staatsbürger des Wohnsitzlandes zu werden²². Folglich gab es Anfang der neunziger Jahre in Estland ca. 400.000²³ und in Lettland fast 700.000 Staatenlose und Ausländer²⁴. Ein restriktives, erst in den letzten Jahren liberalisiertes Staatsbürgerschaftsrecht²⁵ hat in Estland und vor allem in Lettland diesen völkerrechtlich unerwünschten²⁶ Zustand perpetuiert²⁷.

Auch wenn die Europäische Union den Standpunkt vertritt, dass das Staatsbürgerschaftsrecht eine innere Angelegenheit der Mitgliedstaaten darstellt, erwächst hieraus für sie eine politische Belastung. Die vor der Verabschiedung stehende Richtlinie betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen²⁸ verspricht diese Situation zu entschärfen, indem sie die Mehrzahl der Nichtstaatsbürger (*aliens*) in den baltischen Staaten zwar nicht als Unionsbür-

²¹ Sileikis (Anm. 20), 105.

²² Mit Ausnahme Litauens. Vgl. i.E. Maier (Anm. 15), 17 ff., 25; Schmidt (Anm. 15), 17 und Thiele, Der Menschenrechtsschutz in den baltischen Staaten, Osteuropa Recht 2002, 201 ff., 208 u. 217.

²³ Koplin (Anm. 1), 128.

²⁴ Henning (Anm. 10), 33. Deren prekärer Status beschäftigt inzwischen den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. In der Rechtssache *Slivenko c. Lettonie* (ni. 48321/99), Arrêt vom 9.10.2003, hat dieser in der nicht auf im Einzelfall substantiierte Belange der Nationalen Sicherheit gestützten Anweisung eines ehemaligen Angehörigen der Roten Armée und seiner Familie einen Verstoß gegen Art. 8 EMRK gesehen, Diese mehrfach verschobene Entscheidung dürfte Signalwirkung haben.

²⁵ Die zwischen 1994 und 1998 geltende sog. Fensterlösung (*naturalization windows*) kombinierte die strengen subjektiven Einbürgerungsvoraussetzungen sogar mit einer Kontingentierung. Sie wurde auf internationalen Druck hin und nach einem Referendum 1998 aufgegeben. Gegenüber nur ca. 10.000 Einbürgerungen von 1994 bis 1998 erfolgten in den folgenden drei Jahren insgesamt über 40.000 Einbürgerungen. Bei einem Monatsdurchschnitt von 1000 Einbürgerungen würde bei unveränderter Rechtslage das Staatenlosenproblem noch Jahrzehnte fortbestehen. Weiterhin scheuen fast 60 % der Nichtbürger wegen Testanforderungen und Kosten vor einem Einbürgerungsantrag zurück. Demgegenüber lagen die Einbürgerungszahlen in Estland mit fast 120.000 Personen zwischen 1992 und 2000 nahezu doppelt so hoch. Vgl. i.E. Elksne, Promotion of the Naturalization Process in Latvia, EuroFaculty Working Paper, o. J., 9 ff. m.w.N., im Internet unter <www.eurofaculty.lv>; zur Quotenregelung im Staatsangehörigkeitsgesetz vom 27.7.1994 Henning, Zum Staatsbürgerschaftsgesetz Lettlands vom 22. Juli 1994, WGO – MFOR 1994, 297 ff., 299 ff. mit Gesetzesabdruck in deutscher Übersetzung.

²⁶ Vgl. insbes. Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, § 1203 (794) unter Bezugnahme auf die Haager Konvention von 1930, wonach es im Interesse der internationalen Gemeinschaft liege, dass jeder Mensch eine, aber auch nur eine Staatsangehörigkeit besitze. Zur Diskussion des Staatenlosenproblems in Bezug auf Lettland und Estland Heintze (Anm. 7), 172 m.w.N.

²⁷ Im Jahr 2002 belief sich die Zahl der Nichtbürger in Lettland immer noch auf ca. 523.000 (entspricht 22,4 % der Wohnbevölkerung), vgl. EG-Kommission, Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte Lettlands auf dem Weg zum Beitritt (KOM [2002] 700 endg.), 33. Die Fortschrittsberichte beklagen regelmäßig die mangelnde Finanz- und Personalausstattung der Einbürgerungsbehörden und ein ungenügendes Angebot an Sprachkursen für Einbürgerungswillige, obwohl internationale Organisationen einschließlich der EU insoweit Hilfe leisten.

ger, wohl aber als Marktbürger akzeptiert. Diese partielle Befriedungswirkung kann allerdings nur eintreten, wenn sich diese Erkenntnis auch in den Beitrittsstaaten durchsetzt.²⁹

3. Können nur Staatsangehörige eine Minderheit bilden?

Die im Völkerrecht herrschende Meinung beantwortet diese Frage im Anschluss an Francesco Capotorti mit Ja³⁰. Die von Capotorti 1977 im Auftrag der Vereinten Nationen entwickelte Definition der Minderheit weist folgende Merkmale auf³¹:

- eine ethnisch, religiös oder sprachlich von der Mehrheit unterschiedliche Bevölkerungsgruppe,
- die zahlenmäßig unterlegen ist,
- keine beherrschende Stellung innehat,
- sich aus Staatsangehörigen des Wohnsitzstaates zusammensetzt
- und ihre Gruppenidentität bewahren will (subjektives Merkmal).

Das letztgenannte Merkmal stellt sicher, dass niemand gegen seinen Willen in einer Minderheitengruppe festgehalten wird. Wer sich nicht zu einer Minderheit bekennen möchte, wird dazu nicht gezwungen.³²

Von manchen wird das Merkmal der Staatsangehörigkeit durch dasjenige der Ansässigkeit über drei Generationen, was einer Zeitdauer von 90 Jahren entspricht, ersetzt.³³ Dieser Austausch hilft indes nicht den Ausländern in Deutschland, die erst seit der Mitte des letzten Jahrhunderts zugewandert sind. Im Falle der russischsprachigen Minderheit in den baltischen Staaten spielt der Kriterienwechsel ebenfalls keine Rolle. Dies jedoch nicht, weil die Mehrzahl der Russischsprachigen erst nach 1945 zugewandert ist und damit noch nicht in dritter Generation auf dem Territorium des aufnehmenden Staates lebt, sondern weil kleinere russophone Gruppen seit 200 Jahren in den baltischen Staaten siedeln und in einzelnen Gebieten bereits vor dem zweiten Weltkrieg nahezu ein Drittel der Bevölkerung stellten³⁴. Der Streit um den Minderheitenbegriff hat daher für die baltischen Staaten keine zentrale Bedeutung, wohl aber für Deutschland.

²⁸ Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates KOM/2001/0127 endg., ABl. Nr. C 240 E vom 28.8.2001 79. Der erfolgreiche Abschluss des Rechtsetzungsprozesses scheint jedoch immer noch nicht gesichert.

²⁹ Zweifel hieran weckt die lettische Diskussion, in der regierungsseitig die Auffassung vertreten wird, die "non-citizens" würden nicht in den Genuss der Rechtserweiterung zugunsten der "permanent residents" gelangen, vgl. MINELRES: Minority Issues in Latvia Nr. 67 vom 5.5.2003, 3, im Internet <<http://www.minelres.lv/count/latvia.htm#MinIssuesLatvia>>.

³⁰ Faisst (Anm. 13), 20 ff., 28, u. 33; Murswiek (Anm. 4), 45; Hailbronner, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 2. Aufl. 2001, 161 ff., 178; Kimminich/Hobe, Einführung in das Völkerrecht, 7. Aufl. 2000, 160; Mäder (Anm. 13), 1152; Behlke (Anm. 16), 25 f.

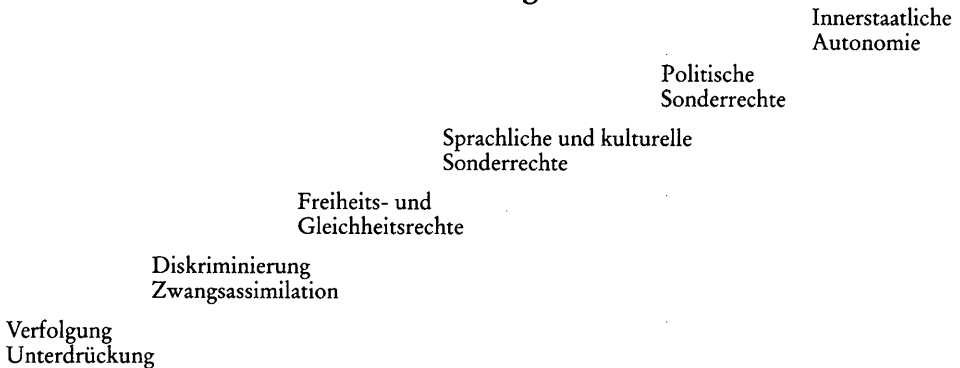
³¹ Zitiert nach Kimminich/Hobe (Anm. 30), 160.

³² Siegert (Anm. 3), 36 f., 58 u. 68; Faisst (Anm. 13), 26.

³³ Siegert (Anm. 3), 49 u. 54; differenzierend Uerpman (Anm. 6), 9, 15 ff.

Der herrschenden Definition wird vorgeworfen, dass sie an den tatsächlichen Problemen der "neuen Minderheiten" vorbeigehe.³⁵ Dennoch gibt es gute Gründe dafür, am Merkmal der Staatsangehörigkeit als Einstieg in den Minderheitenschutz festzuhalten. Zunächst wollen manche Immigranten nicht dauerhaft im Gastland bleiben³⁶. Sie stehen überdies in der Regel unter dem völkerrechtlichen Schutz ihres Heimatstaates und können auch das völkerrechtliche Fremdenrecht für sich beanspruchen,³⁷ welches mit zunehmender Ausbreitung der Menschenrechte in den letzten Jahrzehnten an Schlagkraft gewonnen hat.³⁸ Schließlich würde die Idee des Nationalstaats in Frage gestellt, wenn Minderheitenschutz jedem Einwanderer gewährt würde.³⁹ Im Gegenteil muss jeder Auswanderer – auch der deutsche – sich primär selbst der Sprache und der Kultur des gewählten Gastlandes anpassen.⁴⁰ Im Ergebnis erscheint deshalb die herrschende Meinung als plausibel, die Staatenlose und Ausländer nicht zu den Minderheiten rechnet. Die großzügigere Haltung Estlands und Lettlands, deren Gesetze bei der Zuerkennung von Minderheitenrechten nicht zwischen Staatsangehörigen und Nichtstaatsbürgern unterscheiden,⁴¹ ist vor dem Hintergrund ihres zunächst restriktiven und immer noch stark ausgrenzenden Staatsbürgerschaftsrechts zu sehen, das so wenigstens in einigen Konsequenzen gemildert wird.

4. Stufen der Minderheitenbehandlung⁴²



³⁴ So in der lettischen Provinz Latgallen (27,15 % Russischsprachige gegenüber 61,32 % Letten in 1935), vgl. Margers/Skujnieks, *Latvijas Statistikas Atlāss – Atlas Statistique de la Lettonie XX*, Riga 1938, Tafel 9; ähnlich war die Situation in Riga und Dünaburg (heute Daugavpils).

³⁵ Siegert (Anm. 3), 40 f.; Koplin (Anm. 1), 227.

³⁶ Murswiek (Anm. 4), 52.

³⁷ Murswiek (Anm. 4), 49; Siegert (Anm. 3), 36; Faisst (Anm. 13), 28.

³⁸ Faisst (Anm. 13), 34 f.

³⁹ Murswiek, *Schutz der Minderheiten in Deutschland*, in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), *HStR VIII*, 1995, § 201 Rn. 47 (687) und ders. (Anm. 4), 52.

⁴⁰ Kirchhof, *Deutsche Sprache*, in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), *HStR I*, 1. Aufl. 1987, § 18 Rn. 65 (768) m.w.N.

⁴¹ Vgl. §§ 1 und 3 des lettischen Minderheitengesetzes (*Law About the Unrestricted Development and Right to Cultural Autonomy of Latvia's Nationalities and Ethnic Groups*) vom 19.3.1991, das auf "residents" bzw. "permanent residents" und nicht auf Staatsbürger abstellt.

⁴² Siehe Schema auf dieser Seite.

Um ein Vergleichsraster zu gewinnen, anhand dessen die wesentlichen Regeln des Minderheitenschutzes in den vier Ländern bewertet werden können, sollen zunächst Stufen der Minderheitenbehandlung abstrakt vorgestellt werden. Während die ersten beiden Schemastufen die offen bzw. verdeckt feindselige Behandlung der Minderheit darstellen, beginnt der Minderheitenschutz erst mit der Gewährung von grundlegenden Freiheits- und Gleichheitsrechten. Ein grundsätzliches Diskriminierungsverbot sowie die Religionsfreiheit, Meinungs- und Pressefreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit kommen jedem einzelnen Angehörigen einer Minderheit und damit indirekt auch der Minderheitengruppe zugute⁴³. Je mehr Menschenrechte, d.h. je weniger auf Staatsbürger beschränkte Freiheits- und Gleichheitsrechte, eine Verfassung aufweist, desto stärker schützt sie auch Ausländer und Staatenlose. Freiheits- und Gleichheitsrechte allein reichen für einen wirklichen Minderheitenschutz allerdings nicht aus.⁴⁴ Da sich die Freiheitsausübung auf dem Boden der Mehrheitskultur und der Mehrheitssprache vollzieht, bleibt deren grundlegender faktischer Assimilationsdruck erhalten.⁴⁵ Vor allem bei zahlenmäßig kleinen Minderheiten kann dies rasch zu Erosion und Auflösung führen.⁴⁶ Die folgenden Stufen des Schemas berücksichtigen diese Situation und räumen der Minderheit als Gruppe eine Sonderstellung ein. Eigene Schulen, die in der Minderheitensprache unterrichten, oder eigene – finanziell geförderte – Kultureinrichtungen können als Beispiele für Sonderrechte auf der vierten Stufe gelten.⁴⁷ Der Verzicht auf Sperrklauseln für Minderheitenparteien sowie besondere Beratungsorgane für die Belange der Minderheiten sind Beispiele für politische Sonderrechte.⁴⁸

Innerstaatliche Autonomie als großzügigstes Zugeständnis an eine Minderheit kann in territorialer und personaler Form gewährt werden. Erstere gilt etwa für Südtirol⁴⁹ oder die Åland-Inseln⁵⁰ und erlaubt es der jeweiligen Region, sich unter der Aufsicht des Staates in kulturellen und/oder innenpolitischen Angelegenheiten

⁴³ Arnold (Anm. 5), 248 f.; Siegert (Anm. 3), 60 f.; Mäder (Anm. 13), 1152; Murswiek (Anm. 4), 42; Faisst (Anm. 13), 164; Ziemele (Anm. 16), 80; ausführlich am Beispiel der Art. 4, 5 u. 8 GG Kutschka, Grundrechte als Minderheitenschutz, JuS 1998, 673 ff.; Knothe, Schutz der Minderheiten in der Landesverfassung Schleswig-Holstein – Modellfall für das Grundgesetz?, Nord-ÖR 2000, 139, 141.

⁴⁴ Mäder (Anm. 13), 1152; Faisst (Anm. 13), 164 f.; Koplin (Anm. 1), 260; Knothe (Anm. 43), 141; Brunner (Anm. 9), 29 f.

⁴⁵ Murswiek (Anm. 4), 39, 50; Siegert (Anm. 3), 57 f. u. 68.

⁴⁶ Murswiek (Anm. 4), 58; Siegert (Anm. 3), 69; Faisst (Anm. 13), 18 für Friesen und Sorben.

⁴⁷ Koplin (Anm. 1), 264.

⁴⁸ Koplin (Anm. 1), 266; Brunner (Anm. 9), 31, weist überdies auf die Möglichkeit eines Minderheitenombudsmannes hin, wie ihn Ungarn eingeführt hat. Zum Verhältnis von Minderheitenschutz und Parteienrecht sowie Vereinigungsfreiheit Richter, Vereinigungsfreiheit und Parteienrecht, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, 1994, 451 ff. Vgl. allgemein Frowein/Bank, (The Participation of Minorities in Decision-Making Processes), ZaöRV 61 (2001), 1 ff.

⁴⁹ Hailbronner (Anm. 30), 179; Einzelheiten insoweit bei Stahlberg (Anm. 3), 318 ff.

⁵⁰ Einzelheiten insoweit bei Stahlberg (Anm. 3), 170 ff.

selbst zu verwalten⁵¹. Die Personalautonomie weist der Minderheit als öffentlich-rechtlich organisierter Körperschaft bestimmte Aufgaben zur selbständigen Verwaltung zu.⁵² Diese Form der Autonomie bewährt sich besonders bei verstreut siedelnden Minderheiten, für die eine territoriale Autonomie nicht in Frage kommt.⁵³

5. Die vier Staaten im kursorischen Vergleich

Minderheitenschutz im tabellarischen Vergleich

| | Deutschland | Estland | Lettland | Litauen |
|---|-------------|---------|----------|---------|
| Staatsangehörigkeitsrecht | ST | ST | ST | (+) |
| Diskriminierungsverbot | ST | ST | ST | ST |
| Freiheitsrechte | ST | (+) | ST | ST |
| generelle Minderheitenschutzklausel | (-) | ST | ST | ST |
| kulturelle und sprachliche Sonderrechte | ST | (+) | ST | (+) |
| politische Sonderrechte | ST | (+) | ST | ST |
| personale oder territoriale Autonomie | 0 | (+) | 0 | 0 |

a) Vorgehensweise

Die obige Vergleichstabelle übernimmt die vier letzten Stufen aus dem obigen Schema, ergänzt sie jedoch um die Elemente Staatsangehörigkeitsrecht und verfassungsrechtliche Minderheitenschutzklausel. Wie unter 3. gezeigt, bildet das Staatsangehörigkeitsrecht in der Regel den Schlüssel, der die Tür zum Minderheitenschutz überhaupt erst öffnet. Zudem wird es für die Freiheits- und Gleichheitsrechte wichtig, wenn eine Verfassung viele Bürger- aber nur wenige Menschenrechte aufweist.

Die Verfassungen der vier Länder daraufhin zu untersuchen, ob sie eine generelle Minderheitenschutzklausel enthalten, erscheint deshalb als sinnvoll, weil die Verfassung das zentrale rechtliche Dokument eines jeden Staates ist und sich deshalb

⁵¹ Stahlberg (Anm. 3), 46 ff.; Brunner (Anm. 9), 38 ff.; Siegert (Anm. 3), 63; Koplin (Anm. 1), 265.

⁵² Stahlberg (Anm. 3), 41 ff.; Siegert (Anm. 3), 63; Brunner (Anm. 9), 54 ff.

⁵³ Stahlberg (Anm. 3), 45; Brunner (Anm. 9), 51; Siegert (Anm. 3), 63.

der brennenden politischen Fragen – zu denen der Minderheitenschutz gerechnet werden muss⁵⁴ – annehmen sollte⁵⁵. Überdies dient ein entsprechendes verfassungsrechtliches Diktum als Richtschnur für Verwaltung und Gerichte.⁵⁶ Schließlich kann man es als vertrauensbildende Maßnahme – auch mit internationaler Wirkung – werten, wenn die Verfassung den Minderheiten Schutz zusichert.⁵⁷

Die Tabelle ist so aufgebaut, dass zunächst aus den Regelungen der vier Staaten ein imaginärer Standard gebildet wird, der mit der Abkürzung ST gekennzeichnet wird. Die Standardregelungen sind nur überblicksartig dargestellt. Positive und negative Abweichungen vom Standard sind durch (+) bzw. (-) Zeichen hervorgehoben. Sie dienen als Grundlage der Bewertung und werden deshalb ausführlicher erörtert.

b) Die verschiedenen Vergleichsebenen im Einzelnen

In Bezug auf die Staatsangehörigkeit besteht die Standardlösung darin, ihren Erwerb an eine Reihe von Bedingungen wie z.B. den fünf- bis zehnjährigen rechtmäßigen Aufenthalt im Gastland, die Beherrschung der Landessprache, ein Bekenntnis zu dessen Verfassung und die selbständige Sicherung des Lebensunterhalts zu knüpfen. An diesem Standardmodell orientierte Regelungen finden sich in Deutschland⁵⁸, Estland⁵⁹ und Lettland⁶⁰. Litauen weicht hiervon positiv ab, da das Staatsangehörigkeitsgesetz von 1989 allen damaligen Einwohnern Litauens das Angebot unterbreitete, binnen zweier Jahre die litauische Staatsangehörigkeit zu wählen.⁶¹ Nur Einkommen bzw. eine anderweitige Sicherung der Existenz musste nachgewiesen werden. Verzichtet wurde also auf Kenntnisse des Litauischen oder der – 1989 noch nicht verabschiedeten – Verfassung sowie auf den mehrjährigen Aufenthalt im neuen Staatsgebiet. 90 % der Minderheitenangehörigen Litauens nutzten diese Option, so dass die junge Republik nie mit dem Staatenlosenproblem konfrontiert wurde, welches bei den lettischen und estnischen Nachbarn entstand⁶². Die Wahl der "Standardlösung" ist im Falle Estlands und Lettlands inso-

⁵⁴ Häberle, Europäische Verfassungslehre, 2002, 302 f., spricht davon, dass Minderheitenschutz ein wichtiges "werdendes" Strukturelement der europäischen Verfassungsstaatlichkeit darstelle. Sowohl in der Grundrechtscharta der EU als auch im Ende Juni 2003 vorgelegten Konventsentwurf eines Verfassungsvertrags finden sich Aussagen zum Minderheitenschutz (insbes. Art. II-21, II-22 und III-5), die jedoch hinter den Wünschen der Verfechter von Volksgruppenrechten zurückbleiben, vgl. etwa Blumenwitz, Vorschlag einer Minderheitenschutzbestimmung in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2001, 12 ff.

⁵⁵ Siegert (Anm. 3), 130; Koplin (Anm. 1), 261 f.; Knothe (Anm. 43), 141.

⁵⁶ Koplin (Anm. 1), 262; Siegert (Anm. 3), 133.

⁵⁷ Koplin (Anm. 1), 261 f.; Siegert (Anm. 3), 133.

⁵⁸ §§ 10 ff. Staatsangehörigkeitsgesetz; §§ 85 ff. Ausländergesetz.

⁵⁹ §§ 6 ff. estnisches Staatsbürgerschaftsgesetz vom 19.1.1995, im Internet <http://www.minelres.lv/NationalLegislation/minelres/Estonia/Estonia_Citizenship_English.htm>.

⁶⁰ Staatsbürgerschaftsgesetz vom 22.7.1994, deutsche Übersetzung bei Behlke (Anm. 16), 141 ff.

⁶¹ Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes über die Staatsangehörigkeit der Litauischen SSR vom 3.11.1989, abgedruckt bei Schmidt (Anm. 15), 117 f. und Sileikis (Anm. 20), 105 f.

fern problematisch und mit der Rechtslage in Deutschland nur bei formaler Betrachtungsweise vergleichbar.

Die vier betrachteten Verfassungen weisen alle ein allgemeines und besondere Gleichbehandlungsgebote auf. Es handelt sich im Einzelnen um Art. 3 GG sowie Art. 12 der estnischen, Art. 91 der lettischen und Art. 29 der litauischen Verfassung.⁶³ Wegen des Staatsbürgerschaftsrechts und des Sprachenregimes vermochten die Diskriminierungsverbote allerdings nicht zu verhindern, dass im öffentlichen Dienst Estlands und Lettlands die russischsprachigen Bevölkerungsgruppen unterrepräsentiert sind.⁶⁴

Ohne in diesem Zusammenhang in Einzelheiten gehen zu können, lässt sich überschlägig feststellen, dass auch die Grundrechtskataloge der vier Verfassungen eine vergleichbare Qualität haben⁶⁵. Es fällt ins Auge, dass Lettland und Litauen ganz überwiegend Menschenrechte und nur vereinzelt Bürgerrechte statuieren. Aus der Perspektive "neuer" Minderheiten am großzügigsten stellt sich die estnische Verfassung dar, die in Art. 9 Abs. 1 festlegt: "Die in der Verfassung aufgezählten Rechte, Freiheiten und Pflichten aller und des Einzelnen sind für estnische Staatsbürger und sich in Estland aufhaltende Ausländer und Staatenlose gleich." Weil diese Norm explizit darauf verzichtet, die Geltung einzelner Grundrechte auf Staatsangehörige zu beschränken, weicht sie positiv vom Standardmodell ab.

Die Verfassungen der drei baltischen Länder enthalten alle eine Minderheitenschutzklausel (Art. 49, 50 estn. Verf.; Art. 114 lett. Verf.; Art. 37, 45 lit. Verf.). Diese wird durch Minderheitenschutzgesetze ausgestaltet.⁶⁶ In Deutschland haben nur die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein verwandte Regelungen in ihre Verfassungen aufgenommen⁶⁷. Der Versuch, das Grundgesetz um einen Minderheitenschutzartikel zu

⁶² Tauber, Der schwere Weg nach Westen: Litauen 1990-1998, APuZg 1998, B 37, 35, 37

⁶³ Eine Übersetzung dieser Verfassungen ins Deutsche findet sich bei Roggemann (Hrsg.), Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas, 1999 sowie in Auszügen bei Schmidt (Anm. 15).

⁶⁴ Auf 10 ethnische Letten kommt durchschnittlich weniger als ein Russischsprachiger im öffentlichen Dienst, vgl. die Angaben in Latvian Human Rights Committee, Report on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Republic of Latvia, Riga 2002, 63 ff. Verstöße gegen Art. 5 lit. c des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung vom 7.3.1966 (BGBl. 1969 II 962), dem auch Lettland beigetreten ist, sind unter diesen Umständen nicht auszuschließen. Vgl. zu weiteren Problemen Feldhune/Mits, Implementing European Anti-discrimination Law: Latvia, Riga 2001; im Internet unter <http://www.humanrights.lv/frames_e.htm?menu/hri_e.htm>.

⁶⁵ Siehe Art. 1 ff. GG; Art. 12 ff. estnische Verf.; Art. 89 ff. lettische Verf.; Art. 18 ff. litauische Verf.; ausführlich zur Versammlungs-, Vereinigungs- und Religionsfreiheit in Lettland Behlke (Anm. 16), 89 ff.

⁶⁶ Lettland: Gesetz über die freie Entwicklung nationaler und ethnischer Gruppen Lettlands und deren Recht auf Kulturautonomie vom 19.3.1991; deutsche Übersetzung seiner ursprünglichen Fassung bei Schmidt (Anm. 15), 69 ff.; engl. Übersetzung im Internet <http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Latvia/Latvia_CultAut_English.htm>; von diesem Gesetz heisst es allerdings, es sei "declarative and outdated", so Latvian Human Rights Committee (Anm. 64), 70. Litauen: Gesetz über nationale Minderheiten vom 23.11.1989, deutsche Übersetzung bei Schmidt, (Anm. 15), 113 ff.; engl. Übersetzung im Internet <http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Lithuania/Lithuania_Minorities_English.htm>.

erweitern (Art. 20b GG), fand zwar in der Gemeinsamen Verfassungskommission⁶⁸, nicht aber im Parlament die erforderliche Zweidrittelmehrheit. Da sich die – wie unter a) erläutert – wichtige verfassungsrechtliche Komponente des Minderheitenschutzes nicht im Grundgesetz, sondern nur in einem Drittel der Landesverfassungen findet, weicht Deutschland negativ vom Grundmodell ab. So kommen z.B. die rund 70.000 als Minderheit anzuerkennenden Sinti und Roma⁶⁹, die über das ganze Bundesgebiet verstreut leben, nur selten in den Genuss des landesverfassungsrechtlichen Minderheitenschutzes⁷⁰.

Auf der fünften Untersuchungsebene, den sprachlichen und kulturellen Sonderrechten, kommt der schulischen Ausbildung in der Minderheitensprache sowie den Möglichkeiten, diese im Umgang mit Behörden zu verwenden, besondere Bedeutung zu⁷¹.

Alle vier Länder unterhalten und unterstützen Schulen, in denen minoritäre Sprachen als Unterrichtssprachen fungieren.⁷² Von Lettland und Estland wurde sogar behauptet, dass das dortige multisprachige Schulsystem zusammen mit dem System der Schweiz eine Spitzenstellung in Europa einnehme⁷³. Diese ist im Falle Lettlands allerdings durch eine Reform in Frage gestellt, die ab September 2004 die Verwendung des Russischen als Unterrichtssprache (Unterrichtsmedium) im öffentlichen Schulwesen in den sog. Minderheitenschulen ab der Sekundarstufe auf wenige Fächer und maximal 40 % des Unterrichts beschränken will.⁷⁴ Der Über-

⁶⁷ Art. 25 BbgVerf; Art. 18 VerFMV; Art. 6 SächsVerf; Art. 37 VerfSA; Art. 5 VerfSH; Einzelheiten hierzu bei Siegert (Anm. 3), 108 ff.; Knothe (Anm. 43), 139 ff.; Faisst (Anm. 13), 172 ff.

⁶⁸ Der Vorschlag für einen Art. 20b GG lautete wörtlich: "Der Staat achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten"; Einzelheiten insoweit bei Faisst (Anm. 13), 245 ff.; Koplin (Anm. 1), 225 ff.; Siegert (Anm. 3), 134 ff.; Murswiek (Anm. 4), 54 ff.

⁶⁹ Faisst (Anm. 13), 10; Murswiek (Anm. 4), 41; Knothe (Anm. 43), 139; Siegert (Anm. 3), 81 f.

⁷⁰ Faisst (Anm. 13), 260; Siegert (Anm. 3), 125; Koplin (Anm. 1), 226. Immerhin hat die Bundesrepublik Deutschland bei der Ratifikation des Rahmenübereinkommens des Europarats über den Schutz nationaler Minderheiten erklärt, Sinti und Roma den anderen Minderheiten gleichstellen zu wollen, vgl. Erklärung vom 10.9.1997, BGBl. II, 1418.

⁷¹ Vgl. allgemein zum Recht auf Gebrauch der Minderheitensprache Blumenwitz, Das Recht auf Gebrauch der Minderheitensprache. Gegenwärtiger Stand und Entwicklungstendenzen im europäischen Völkerrecht, in: Bott-Bodenhausen (Hrsg.), Unterdrückte Sprachen, 1996, 159 ff. und Engel (Anm. 12); zum Status der Minderheitensprachen vor Behörden und Gerichten rechtsvergleichend Oellers-Frahm, Der Status der Minderheitensprachen vor Behörden und Gerichten, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, 1994, 383 ff.

⁷² Für Lettland ausführlich Behlke (Anm. 16), 69 ff. und Schmidt (Anm. 15), 58 f.; für Litauen Sileikis (Anm. 20), 120 und Schmidt (Anm. 15), 103 f.; für Estland Schmidt (Anm. 15), 21 f. und Uibopuu, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Estland, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, 1993, 27 ff., 43 ff.

⁷³ Henning (Anm. 10), 33; Einzelheiten zum Bildungssystem Lettlands bei Ziemele (Anm. 16), 85 ff.

⁷⁴ Vgl. MINELRES: Minority Issues in Latvia Nr. 67 vom 5.5.2003, 1 f., im Internet <<http://www.minelres.lv/count/latvia.htm#MinIssuesLatvia>>. Das lettische Bildungs- bzw. Schulgesetz vom 29.10.1998 sieht dies in der Übergangsbestimmung § 9 Abs. 3 zu Art. 9 vor. Es ist im Internet in englischer Übersetzung zugänglich <http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Latvia/Latvia_Education_English.htm>. Die prozentuale Obergrenze ist nicht in Rechtsvorschriften fixiert, wird aber immer

gang zum bilingualen Unterricht erscheint dabei den Betroffenen nur als Durchgangsstadium auf dem Weg zur Elimination des Minderheitenschulwesens⁷⁵. In Anbetracht des schwachen internationalen Schutzstandards, der lediglich eine Vermittlung der Muttersprache (Unterrichtsgegenstand), jedoch nicht ihre Verwendung als Unterrichtssprache gebietet,⁷⁶ wird dieser Züge eines Kulturkampfes annehmende Konflikt nur politisch zu entscheiden sein. Die Situation im heutigen Deutschland ist hiervon sehr verschieden: In Sachsen und Brandenburg gibt es zahlreiche sorbische, in Schleswig-Holstein viele dänische Schulen; Friesisch wird ebenfalls im entsprechenden Siedlungsgebiet unterrichtet⁷⁷, ohne dass zwischen dem Deutschen und den Minderheitensprachen eine vergleichbare Konkurrenzsituation bestünde.

Während die Berücksichtigung der Minderheitensprachen in der Schule in allen vier Ländern noch auf einem vergleichbaren Niveau angesiedelt ist, sehen nur Estland und Litauen Privilegien für minoritäre Sprachen im Umgang mit der Verwaltung vor. Obwohl wie in Deutschland⁷⁸ und Lettland⁷⁹ grundsätzlich die Nationalsprache als Amtssprache gilt⁸⁰, erlauben Art. 51 Abs. 2 estn. Verf. und Art. 4 des

wieder genannt, vgl. Muiznieks, *The Baltic Times* vom 22.5.2003, 19. Zur Kontroverse um die Zurückdrängung der russischen Sprache im Schulwesen vgl. auch *The Baltic Times* vom 29.5.2003, 1 und 4 sowie Yac vom 24.5.2003, 1 und 3. Zur Lage in Estland Open Society Institute 2002 (Anm. 11), 189 ff., 229 ff.; zur flexibleren neuen estnischen Optionslösung *The Baltic Times* vom 4.4.2002, 1 f. Weniger Probleme scheinen in Litauen zu bestehen, wo insbesondere die polnischen Minderheitsschulen florieren (vgl. Open Society Institute [Anm. 11], 365 ff., 406 ff.).

⁷⁵ So Tsilevich, *Minority Rights in the Baltics*, in: Canadian Human Rights Foundation Newsletter/Speaking about Rights 1999 No 2.

⁷⁶ Vgl. Marauhn, *Der Status von Minderheiten im Erziehungswesen und im Medienrecht*, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hrsg.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Teil 2, 1994, 410 ff., 416 ff. Hierin spiegelt sich die von vielen Staaten in der Vergangenheit praktizierte Unterdrückung der Minderheitensprachen. Die übliche Zurückdrängung der Minderheitensprache in den oberen Schulklassen und in der Hochschule richtet sich gegen ihre Verwendung als Hochsprache und läuft auf eine "Absterbeordnung" hinaus. Der EGMR hat im *Belgischen Sprachenfall*, Urteil vom 23. Juli 1968, Serie A, Band 6, Ziff. 10 = EuGRZ 1975, 298 ff.) die Durchsetzung der sprachlichen Homogenität des Schulunterrichts und fehlende Minderheitenschulen in den belgischen Regionen nicht beanstandet (vgl. die Kritik bei Hillgruber/Jestaedt, *Die Europäische Menschenrechtskonvention und der Schutz nationaler Minderheiten*, 1993, 23 ff.). Charakteristisch ist auch die vage Formulierung im Kopenhagener Dokument der KSZE, wonach wahlweise Schulunterricht der Muttersprache oder Unterricht in der Muttersprache erfolgen kann; Abdruck u. a. bei Fastenrath (Hrsg.), *KSZE – OSZE Dokumente*, Losebl., 1996 ff., Dok. H.1. Die EU hat den seit langem vorgesehenen Übergang zum Sekundarunterricht in der Amtssprache in ihren Fortschrittsberichten verhaltener kommentiert als andere Aspekte der lettischen Sprachenpolitik und insofern eine Gelegenheit versäumt, zur Deeskalation des Schulstreits beizutragen.

⁷⁷ Murswiek (Anm. 4), 40 f.; Mäder (Anm. 13), 1152 f.; Siegert (Anm. 3), 79, 73 f. u. 75 f.

⁷⁸ Mäder (Anm. 13), 1151.

⁷⁹ Art. 3 des lettischen Gesetzes über die Staatssprache (1999), engl. Übersetzung im Internet <http://www.riga.lv/minelres/NationalLegislation/Latvia/Latvia_Language_English.htm>; Einzelheiten insoweit bei Ziemele (Anm. 16), 81 ff.

⁸⁰ § 1 des estnischen Sprachengesetzes (1995), engl. Übersetzung im Internet <http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Estonia/Estonia_Language_English.htm>; Art. 2 des litauischen Gesetzes über die Staatssprache (1995), engl. Übersetzung im Internet <http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Lithuania/Lithuania_Language_1995_English.htm>.

litauischen Gesetzes über nationale Minderheiten⁸¹ die Verwendung der Minderheitensprache als zweite Amtssprache in solchen Gemeinden, die mindestens zu 50 % von einer Minderheit bewohnt werden. Partikulär kennt auch die deutsche Rechtsordnung eine solche Bestimmung: Der Einigungsvertrag hat nämlich § 12 Abs. 2 des GVG der DDR übernommen, der es Sorben erlaubt, vor Gerichten im Sorbengebiet auch sorbisch zu sprechen.⁸² Diese Ausnahme bleibt indes auf eine einzige und zahlenmäßig kleine Minderheit (rund 70.000 Menschen) beschränkt, so dass eine positive Abweichung vom Standard nur Estland und Litauen zuzuerkennen ist.

Während in Deutschland einem großzügigeren Sprachenregime vor allem verwaltungspraktische Gründe im Wege stehen, ist Lettland, das über genügend zweisprachiges Personal im öffentlichen Dienst verfügt, aus prinzipiellen Gründen der Durchsetzung der Amtssprache kaum zu Konzessionen gegenüber der Minderheit bereit.⁸³ Dies führt in Gebieten mit starker russischsprachiger Majorität zu erheblichen Schwierigkeiten. Der vor allem in Lettland herrschende Sprachenstreit beschränkt sich indes nicht auf den staatlichen Bereich, sondern hat seine Hauptursache in dem Bestreben, die russische Sprache zugunsten des Lettischen in allen Lebensbereichen zurückzudrängen, was in zahlreichen rechtlichen Regelungen zum Ausdruck gelangt⁸⁴. Einige der einschneidendsten Regelungen sind in letzter Zeit entweder vom Gesetzgeber geändert oder vom lettischen Verfassungsgericht aufgehoben worden. So hatte Lettland bis 2002⁸⁵ ebenso wie Estland bis 2001⁸⁶ sehr hohe landessprachliche Kenntnisse von Kandidaten verlangt, die sich in die kommunalen oder nationalen Parlamente wählen lassen wollten. Erst Druck aus dem Ausland und – allerdings nur formale Mängel kritisierende – Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte⁸⁷ sowie des UN-Ausschusses für Menschenrechte⁸⁸ führten zu einer Aufhebung dieser Restriktion in Bezug auf das

⁸¹ I.d.F. vom 29.1.1991 abgedruckt bei Schmidt (Anm. 15), 113 ff.

⁸² Anlage I, Kapitel III, Sachgebiet A, Abschnitt III Nr. 1 r, BGBl. II 1990, 906, 925; Faisst (Anm. 13), 213; Siegert (Anm. 3), 106 f.

⁸³ Die Beteiligten können sich zwar u. U. auf die Verwendung der russischen Sprache verständigen, sämtlicher Schriftwechsel muss jedoch in lettischer Sprache geführt werden, vgl. Art. 10 SprachG. Deshalb werden Eingaben in russischer Sprache überhaupt nicht bearbeitet.

⁸⁴ Vgl. die Darstellung in Open Society Institute, Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection 2001, Budapest 2001, 265 ff., 283 ff. m.w.N. und einem drastischen Beispiel: Eine Jugendorganisation, die Informationsblätter über Jugendkriminalität und Drogensucht in russischer Sprache mit obligatorischer lettischer Übersetzung verteilt hatte, wurde von der Staatlichen Spracheninspektion mit einer Geldbuße wegen orthographischer und stilistischer Fehler in der Staatssprache belegt (a.a.O., 285).

⁸⁵ Muiznieks, Open Society News Summer 2002, <<http://www.soros.org/osn/summer2002/article6.html>>.

⁸⁶ Thiele (Anm. 22), 216 f.

⁸⁷ *Affaire Podkolzina c. Lettonie* (no. 46726/99), Arrêt vom 9.4.2002 rügt eine Verletzung des Art. 3 des ersten Zusatzprotokolls zur EMRK, im Internet <<http://hudoc.echr.coe.int>>.

⁸⁸ Aufgrund einer Individualbeschwerde in Bezug auf Art. 2 und 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte; Entscheidung vom 25.7. 2001, im Internet <http://www.minelres.lv/un/cases/UNHRC_Ignatane_2001.html>.

passive Wahlrecht. Die mit der Medienfreiheit unvereinbare Beschränkung des russischsprachigen Programmanteils selbst bei Privatsendern auf 25 %⁸⁹ wurde unlängst vom lettischen Verfassungsgericht wegen Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aufgehoben, wobei allerdings das gesetzgeberische Ziel der Stärkung der lettischen Sprache ausdrücklich als legitim bezeichnet wurde.⁹⁰

Der besondere Schutz der lettischen Sprache⁹¹ steht in einem Spannungsverhältnis nicht nur mit dem Minderheitenschutz, sondern auch mit dem Recht der Europäischen Union,⁹² der Lettland in Kürze beitreten wird. Das lettische Sprachgesetz⁹³ setzt Minderheitensprachen und Fremdsprachen gleich⁹⁴, was zumindest mit Rücksicht auf den alten Teil der russischsprachigen Minderheit unhaltbar ist. Bestimmungen, welche die Verwendung der lettischen Sprache auf Warenverpackungen vorschreiben,⁹⁵ verstoßen zwar nicht gegen Minderheitenrechte, können aber im Einzelfall mit der Warenverkehrsfreiheit konfliktieren⁹⁶. Die Niederlassungsfreiheit wird tangiert durch Sprachkenntnisanforderungen an Bürger anderer EU-Staaten, die in Lettland tätig werden wollen.⁹⁷ Vage Bestimmungen des Sprachgesetzes und seiner diversen Ausführungsverordnungen erschweren die Einstellung von Arbeitnehmern mit geringen Lettischkenntnissen selbst in der Privatwirtschaft. Die EG-Kommission hat daher wiederholt an Lettland den Appell gerichtet, diese Vorschriften "nur insoweit an(zu)wenden und durch(zu)setzen, wie es im öffentlichen Interesse notwendig ist", und dabei den internationalen Verpflichtungen und insbesondere den im Rahmen des Europa-Abkommens garantierten Rechten und Pflichten Rechnung zu tragen.⁹⁸

⁸⁹ Vgl. den für nichtig erklärten Art. 19 Abs. 5 des Radio and TV Law vom 8.9.1995.

⁹⁰ Lettischer Verfassungsgerichtshof, Rechtssache 2003-02-0106, Urteil vom 5.6.2003; im Internet auch in englischer Sprache abrufbar. Der mit Medienfreiheit und Gemeinschaftsrecht unvereinbare Synchronisations- bzw. Untertitelungszwang für im Fernsehen gezeigte Filme gemäß Art. 17 Abs. 6 Radio/TVG müsste ebenfalls beseitigt werden.

⁹¹ Durch die Verfassungsänderungen vom 15.10.1994 und 30.4.2002 wurde der Status der lettischen Sprache gestärkt (vgl. Art. 4, 18, 21 und 104). Diese Bestimmungen stehen in einem Spannungsverhältnis zu Art. 114 lett. Verf.

⁹² Vgl. zur Rolle des Minderheitenschutzes in der Europäischen Union jetzt umfassend Shuibhne, EC Law and Minority Language Policy: Culture, Citizenship and Fundamental Rights, Den Haag, 2002; außerdem Engel (Anm. 12) *passim* und Rautz, Die Sprachenrechte der Minderheiten, 1999.

⁹³ State Language Law vom 9.12.1999; im Folgenden zitiert als "SprachG", im Internet <http://www.riga.lv/minelres/NationalLegislation/Latvia/Latvia_Language_English.htm>.

⁹⁴ Art. 5 SprachG: "...shall be regarded as a foreign language".

⁹⁵ Art. III Nr. 9 der Verordnung Nr. 287 vom 22.8.2000 (The Usage of Languages in Information).

⁹⁶ Informationen in einer dem Käufer leicht verständlichen Sprache können allerdings nach der RL 79/112/EWG vom 18.12.1978 (ABl. EG Nr. L 1) sogar geboten sein. Vgl. dazu aus der Rspr. des EuGH die Rs. C-369/89 (Slg. 1991 I-02971); C-51/93 (Slg. 1994 I-3879) und C-85/94 (Slg. 1995 I-02955). Von daher wäre zumindest bei gefährlichen Produkten auch an obligatorische Produktinformationen auf Russisch zu denken. Verbraucherschutz darf nicht, wie in Lettland, der Sprachenpolitik untergeordnet werden.

⁹⁷ Art. 6 Abs. 4 SprachG. Vgl. dazu auch EG-Kommission, Regelmäßiger Bericht 2001, 28.

⁹⁸ Regelmäßiger Bericht 1999, 1.2; 2000, 28 f.; 2001, 28 f.; 2002, 36. Dementsprechend attestieren die Fortschrittsberichte diesen Regelungen auch nicht die Vereinbarkeit mit europäischem Recht, sondern beschränken sich auf die mehrdeutige Formulierung, es handele sich nicht um Bestimmungen,

Die Verdrängung von Minderheitensprachen aus dem Straßenbild beruht nur noch insoweit auf Rechtssätzen, als es um Orts- und Straßenschilder geht.⁹⁹ Das Recht auf Namensführung in der Minderheitensprache wie überhaupt das Recht auf den eigenen Namen werden schließlich verletzt durch den gesetzlichen Zwang, "ausländische" Vor- und Nachnamen entsprechend den Regeln der lettischen Sprache zu führen,¹⁰⁰ wodurch etwa die lettische Ehefrau des deutschen Staatsbürgers Mentzen zu einer Frau Mencena wurde¹⁰¹.

Als Vergleichspunkte hinsichtlich politischer Sonderrechte von Minoritäten können der Verzicht auf Sperrklauseln bei Wahlen, der Zugang zum öffentlichen Dienst und das kommunale Wahlrecht für Nichtstaatsbürger herangezogen werden. Als Standardmodell wird hier die Gewährung eines politischen Sonderrechts betrachtet. Deutschland¹⁰² und Litauen¹⁰³ erleichtern Minderheitenparteien den Weg in die Parlamente, indem sie diese von dem Erfordernis, mindestens 4 oder 5 % der Wählerstimmen zu erreichen, befreien. Litauen, Estland und Deutschland sehen außerdem Ausnahmen von dem Grundsatz vor, dass der Staatsdienst Staatsangehörigen vorbehalten bleibt.¹⁰⁴ Estland hat als einziges der vier untersuchten Länder Nichtstaatsbürgern überdies das kommunale Wahlrecht zugestanden, wenn sie fünf Jahre in der entsprechenden Gemeinde wohnen.¹⁰⁵ Dieses Zugeständnis ist positiv hervorzuheben. In Lettland wird keines der drei betrachteten Sonderrechte gewährt, was negativ zu vermerken ist¹⁰⁶. In Anbetracht der zunächst erfolgten Ausgrenzung der meisten Russischsprachigen aus dem Kreis der Staatsangehörigen

⁹⁹ "die mit Lettlands Verpflichtungen im Rahmen des Europa-Abkommens ganz offensichtlich unvereinbar sind (*ibid.*, 2000, 24; 2001, 28 f.; 2002, 35).

⁹⁹ Vgl. Art. 18 SprachG. Zwischen 1992 und 2000 war darüber hinaus die Verwendung von Minderheitensprachen auch auf Geschäftsschildern und Plakaten verboten. Der anhaltende Verzicht auf kyrillische Inschriften in Riga beruht inzwischen auf "freiwilliger Selbstkontrolle". Vgl. dazu Latvian Human Rights Committee (Anm. 64), 42 f.

¹⁰⁰ Vgl. Art. 19 SprachG und die diesen konkretisierende Verordnung Nr. 295 vom 22.8.2000, die inzwischen allerdings gemildert wurde. Vgl. zu dieser Problematik auch Open Society Institute (Anm. 11), 297 ff., 345 f. m.w.N.

¹⁰¹ Das lettische Verfassungsgericht billigte in seinem Urteil vom 21.12.2001 in der Rechtssache *Mentzen* (Rs. 2001-04-0103) zwar die dahingehende Regelung der Namensführung in amtlichen Dokumenten wie Personalausweisen und Reisepässen, wies aber den Weg, die Originalversion des Namens nach der Hauptseite in den Reisepass aufzunehmen, was seit dem 1.7.2002 möglich ist. Vgl. auch die Entscheidungen des EGMR in den Fällen *Mentzen v. Latvia* (no. 71074/01) und *Kuharec v. Latvia* (no. 71557/01), zitiert nach EGMR, Information Note no. 45 – August-September 2002, 15 f. Einen klaren Verstoß sowohl gegen Art. 27 IPbPR als auch gegen Art. 8 EMRK nimmt ohne nähere Diskussion Engel (Anm. 12), 80 f. und 194, an.

¹⁰² § 6 Abs. 6 Satz 2 BWahlG; § 3 Abs. 1 2 LWahlG SH; § 3 Abs. 1 LWahlG Bbg.

¹⁰³ Art. 76 des Gesetzes über die Wahl des Sejm der Litauischen Republik vom 9.7.1992, abgedruckt bei Schmidt (Anm. 15), 124 f.; Tauber (Anm. 62), 41; Sileikis (Anm. 20), 124.

¹⁰⁴ Art. 30 estn. Verf.; § 4 Abs. 3 BRRG; Art. 9 Abs. 4 und 5 des litauischen Gesetzes über den Staatsdienst (1999) engl. Übersetzung im Internet <http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Lithuania/Lithuania_pubservice_excerpts_English.htm>.

¹⁰⁵ § 3 Abs. 2 des estnischen Kommunalwahlgesetzes (1999), engl. Übersetzung im Internet <http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Estonia/Estonia_ElectMun_excerpts_English.htm>.

¹⁰⁶ Eine ausführliche und kritische Bestandsaufnahme der politischen Repräsentation von Minderheiten in Lettland findet sich bei Behlke (Anm. 16), 100 ff.

und des lange Zeit äußerst restriktiven Einbürgerungsrechts in Estland und Lettland ist insgesamt jedoch nicht nur das Fehlen von – hier eher überflüssigen – Sonderrechten, sondern das Bemühen zu konstatieren, die russischsprachige Minderheit während der Wiedererrichtung der Nationalstaaten vom politisch-demokratischen Prozess soweit als möglich fernzuhalten. Nach der Aufhebung des im lettischen Minderheitengesetz von 1991 noch vorgesehenen Konsultativorgans (*Consultative Nationalities Council*) im Jahre 1994¹⁰⁷ bleibt fast ein Viertel der Bevölkerung von jeder Form offizieller politischer Mitwirkung ausgeschlossen.

In Hinblick auf die Gewährung personaler oder territorialer Autonomie enthalten drei der vier Verfassungen keine Normen. Nur Estland gesteht in Art. 50 seiner Verfassung Minderheiten die Kulturautonomie zu und verdient deshalb eine positive Hervorhebung. Präzisiert wird dieses Angebot durch das Gesetz über die kulturelle Selbstverwaltung von 1993.¹⁰⁸ Ohne quantitative Begrenzung dürfen demnach Schweden, Russen, Deutsche und Juden kulturelle Selbstverwaltungen wählen. Andere Minoritäten müssen mindestens 3000 Angehörige registrieren lassen, um eigene kulturelle Selbstverwaltungsorgane gründen zu können. Den gewählten Vertretungen obliegen Aufgaben wie die Verwaltung von Schulen und Vorschulen, die Betreuung kultureller Veranstaltungen und Vereine sowie sozialer Einrichtungen für die Minderheit.

c) Zwischenergebnis

Zieht man die Summe dieses überschlägigen, auf die rechtliche Seite des Minderheitenschutzes beschränkten Vergleiches, so schneidet Estland, gefolgt von Litauen, am besten ab. Deutschland und Lettland teilen sich den dritten Platz.¹⁰⁹ Um zwei Einwände vorwegzunehmen: Der vergleichende Überblick über die Rechtslage, dessen Resultate manchen überraschen mögen, sagt nichts über das Ausmaß der finanziellen Förderung von Minderheiten aus, um die es in Deutschland wohl am besten bestellt sein dürfte¹¹⁰. Ferner erlaubt er keine Rückschlüsse auf die faktische Lebenssituation der Minoritäten in den vier Ländern.¹¹¹ Insoweit müssten vergleichend etwa das Einkommensniveau, die Beschäftigungschancen, das Bildungsniveau und die sozialrechtliche Behandlung von Mehrheit und Minderheiten gegenübergestellt werden, was in diesem Beitrag nicht zu leisten ist.¹¹²

¹⁰⁷ Vgl. den früheren Art. 7 des Gesetzes über Kulturautonomie vom 19.3.1991 (Law on Cultural Autonomy) und die Darstellung bei Graudin (Anm. 11), 130 ff.

¹⁰⁸ Einzelheiten hierzu bei Stahlberg (Anm. 3), 76 ff; Brunner (Anm. 9), 56 f.; eine englische Fassung des Gesetzestextes findet sich im Internet <http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Estonia/Estonia_KultAut_English.htm>.

¹⁰⁹ Die Rangfolge der drei baltischen Staaten beim Minderheitenschutz ist auch an Zahl und Inhalt der Empfehlungen ablesbar, die das Open Society Institute (Anm. 11) ausgesprochen hat.

¹¹⁰ Murswiek (Anm. 4), 43; auf die fehlenden Finanzmittel für den Bildungssektor in Lettland verweist Behlke (Anm. 16), 86 f.

¹¹¹ So auch Sileikis (Anm. 20), 126 für Litauen.

¹¹² Vgl. jedoch die Angaben in Open Society Institute 2001 (Anm. 84), 265 ff., 287 f.

6. Erste Erklärungsansätze für die Unterschiede

Der – einmal abgesehen von den drei traditionellen Minderheiten – wenig ausgeprägte rechtliche Minderheitenschutz in Deutschland¹¹³ könnte darauf zurückgeführt werden, dass sich die Bundesrepublik – der Terminus “Gastarbeiter” deutet es an – lange Zeit nicht als Einwanderungsland begriffen hat und nach den Gebietsverlusten in zwei Weltkriegen kaum noch Randprovinzen mit Mischbevölkerung (wie etwa Oberschlesien und Westpreußen) zum deutschen Staatsgebiet gehören. Das relativ schlechte Abschneiden Deutschlands scheint im Übrigen die Kritik zu bestätigen, dass die Europäische Union beim Minderheitenschutz einen doppelten Standard anlege. Der strengen externen Minderheitenschutzpolitik gegenüber Bewerber- und Beitrittsstaaten, die in deren Rechtsordnung allmählich Wirkung zeigt, stehe keine ähnlich anspruchsvolle interne Politik gegenüber.¹¹⁴

Litauen hatte von den drei baltischen Ländern die günstigste demographische Ausgangssituation, zumal die polnische Minderheit seit Jahrhunderten auf litauischem Territorium siedelte¹¹⁵. Das Land konnte sich einen großzügigen Minderheitenschutz leisten, ohne befürchten zu müssen, die eigene Kultur und Sprache in Gefahr zu bringen.

Estland hat an die Zeit von 1918 bis 1940 angeknüpft, in der Minderheiten eine gut funktionierende Kulturautonomie verfassungsrechtlich eingeräumt worden war¹¹⁶ und die Behandlung von Minderheiten als europaweit vorbildlich galt¹¹⁷. Die guten, weil den damals jungen Staat stabilisierenden¹¹⁸ Erfahrungen könnten als Motiv für den großzügigen¹¹⁹ estnischen Minderheitenschutz dienen, der freilich mit einem ausgrenzenden Staatsbürgerschaftsrecht einhergeht.

Lettland schließlich wies die schwierigste demographische Ausgangssituation auf¹²⁰ und fürchtete – nach fünfzig Jahren Dominanz des Russischen – nicht unbegründet am stärksten um seine nationale Identität. Der besondere Schutz der lettischen Sprache steht allerdings nicht nur in einem Spannungsverhältnis zum Minderheitenschutz, sondern auch zum Recht der Europäischen Union, der Lettland in Kürze beitreten wird.

Während Deutschland angesichts seiner Vergangenheit besondere Sensibilität in Fragen des Minderheitenschutzes schuldet, können die baltischen Staaten sich dar-

¹¹³ Siegert (Anm. 3), 127 spricht insoweit von Defiziten, die einer Regelung bedürften; a.A. Faisst (Anm. 13), 262.

¹¹⁴ Henrard, The impact of the enlargement process on the development of a minority protection policy within the EU, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 9 (2002), 357 ff., 377 ff.

¹¹⁵ Schmidt (Anm. 15), 97.

¹¹⁶ Schmidt (Anm. 15), 15; Brunner (Anm. 9), 55; Koplín (Anm. 1), 123 f.

¹¹⁷ Koplín (Anm. 1), 117; Stahlberg (Anm. 3), 69.

¹¹⁸ Stahlberg (Anm. 3), 72; Koplín (Anm. 1), 124.

¹¹⁹ Maier (Anm. 15), 25. Hasselblatt, Minderheitenpolitik in Estland, 1996, 115, weist indes zutreffend darauf hin, dass viele Gesetze, die liberaler als ihre Pendants in West-Europa sind, ... in Estland völlig andere Wirkungen nach sich [ziehen] und dementsprechend restriktiver“ wirken.

¹²⁰ Behlke (Anm. 16), 22.

auf berufen, in einer wirtschaftlich schwierigen Umbruchsituation¹²¹ das demographische Erbe der Sowjetunion, gemessen an anderen historischen Beispielen, auf friedliche Weise, d.h. zumindest ohne extrem revanchistische Reaktionen¹²², zu bewältigen. Das legitime Ziel der Wiederherstellung ihrer Nationalstaatlichkeit wurde und wird dabei allerdings teilweise mit Mitteln verfolgt, die den Minderheitenschutz missachten.

7. Ausblick: Kriterien für einen differenzierten Minderheitenschutz

Um zu einem fairen Minderheitenschutz zu kommen, erscheint es als notwendig, über den bereits unter 3. geschilderten Minderheitenbegriff hinaus weitere Unterscheidungen zu treffen, die den Grad der Schutzbedürftigkeit einer Minderheit bestimmen. Im Einzelnen sollten folgende Kriterien die Schutzbedürftigkeit einer Minderheit (mit)beeinflussen:

- die Dauer des Aufenthalts im Gastland (Anciennität),
- die Ursache des Minderheitenstatus,
- die räumliche Verteilung (Territorialität),
- die Zahl ihrer Angehörigen (Quantität).

Die ersten beiden dieser ergänzenden Differenzierungen wurden bereits angesprochen. Zum einen wird häufig angenommen, dass auch Nichtstaatsbürger als Minderheit gelten müssen, wenn sie in dritter Generation im Gastland ansässig sind und sich zu ihrer eigenen Tradition bekennen. Die Anciennität indiziert also einen höheren Schutzstatus.¹²³

Zum anderen hat sich aus der oben diskutierten Frage, ob sich der Minderheitenschutz auf Staatsbürger beschränken sollte, ergeben, dass ein aus eigenem Entschluss Einwandernder weniger schutzbedürftig erscheint als eine durch Vertreibung, Grenzänderung oder die Gründung neuer Staaten zwangsläufig entstandene Minderheit. Dass Minderheitenschutz besonders diesen "unfreiwilligen" Minderheiten zugedacht ist, lässt sich anhand der Genese dieses Instituts nach den vielfältigen Grenzverschiebungen im Gefolge des ersten Weltkrieges belegen.¹²⁴ Zu der schutzwürdigeren Gruppe der unfreiwillig in die Minderheit Geratenen zählen die russischen Minderheiten im Baltikum. Denn diese Zuwanderer sind zum Zeitpunkt ihrer überwiegend staatlich gesteuerten Niederlassung in den baltischen Staaten davon ausgegangen, dass es sich um eine Migration innerhalb des eigenen Staatsgebietes

¹²¹ Hierzu Tauber (Anm. 62), 37 ff.

¹²² Behlke (Anm. 16), 115; Stahlberg (Anm. 3), 76; Koplín (Anm. 1), 127 f.; Henning (Anm. 10), 34.

¹²³ Wandern Angehörige einer Minderheit zu unterschiedlichen Zeitpunkten ein, so hat sich die Gewährung der Minderheitenrechte nach dem stärkeren Schutzanspruch der alten Minderheit zu richten, da eine Differenzierung innerhalb der ethnischen oder linguistischen Gruppe schon wegen eingetretener Vermischung nicht möglich ist.

¹²⁴ Vgl. Ermacora, Der Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen, 1988, 13 und hieran anschließend Blumenwitz (Anm. 71), 163 m.w.N.

tes handle. Das für Emigranten typische Bewusstsein, ins Ausland auszuwandern, fehlte bei ihnen.

Die räumliche Verteilung bzw. Konzentration der Minderheiten (Territorialität) beeinflusst die Entscheidung, ob ein anspruchsvolles Minderheitenschutzregime eher an das Territorialitätsprinzip oder an das Personalitätsprinzip anknüpfen sollte. Bei räumlich konzentriert lebenden und u. U. sogar lokal oder regional dominierenden Minderheiten kann Dezentralisation bis hin zur Gewährung politischer Autonomie¹²⁵ die Lösung vieler Probleme ermöglichen, wobei als neues Problem allerdings der Schutz der lokal minoritären Titularnation auftritt. In den baltischen Staaten kommt eine Problemlösung nach dem Territorialitätsprinzip nur in einigen Gebieten in Betracht.¹²⁶ Einen Ausweg könnte die Anerkennung einer begrenzten Personalautonomie in Gestalt einer öffentlich-rechtlichen Organisation der Minderheit als Personalkörperschaft weisen.¹²⁷

Viele Aussagen zum Minderheitenschutz gehen unausgesprochen vom Vorhandensein kleiner und kleinster Minderheiten aus und betonen insoweit die Notwendigkeit von Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen. Demgegenüber muss deutlich zwischen zahlenmäßig schwachen und zahlenmäßig starken Minderheiten auch in rechtlicher Hinsicht unterschieden werden: Minderheitenschutz i.e.S. benötigen primär kleine Minderheiten. Bei starken Minderheiten tritt dieser Gedanke hinter dem der freien Entfaltung und demokratischen Teilhabe der Minderheit zurück. Der Gedanke einer Privilegierung von Minderheiten ist überhaupt nur vertretbar im Hinblick auf deren geringe Größe. Im Falle der Dänen in Süd-Schleswig oder der Sorben in Sachsen und Brandenburg würde eine formale Gleichbehandlung beispielsweise dazu führen, dass sie kaum eine Aussicht auf Repräsentanz im Landesparlament hätten. Hier scheint eine spezielle Begünstigung der Minderheit gerechtfertigt. Demgegenüber bilden Lettland und Estland Musterfälle starker Minderheiten.¹²⁸ Dort besteht keine Sorge um den Bestand der Minderheit, sondern Angehörige der Mehrheit befürchteten umgekehrt zeitweilig, die eigene Kultur nicht gegen die Minderheit durchsetzen zu können oder selbst zur Minderheit zu werden. Dies rechtfertigt freilich keine Verkürzung von Minderheitenrechten.

¹²⁵ Vgl. Oeter, Minderheiten im institutionellen Staatsaufbau, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, 1994, 492 ff., 496 ff.; Blumenwitz, Volksgruppen und Minderheiten. Politische Vertretung und Kulturautonomie, 1995 und Brunner (Anm. 9), 29 ff.

¹²⁶ Soweit es sich dabei um grenznahe Regionen und Städte wie Narva und Daugavpils handelt, verbindet sich damit allerdings Separatismusfurcht. In den beiden Hauptstädten Riga und Tallinn versagt das Territorialitätsprinzip wegen der stark gemischten Bevölkerung.

¹²⁷ Für diesen im modernen Minderheitenschutzrecht selten beschrittenen Weg wirbt z.B. Oeter (Anm. 125), 504. Vgl. zur ethnischen Personalautonomie auch Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, 2. Aufl., 1996, 63 ff.

¹²⁸ So bilden Russischsprachige in den jeweiligen Hauptstädten Riga und Tallinn nach wie vor die Bevölkerungsmehrheit und überschreiten in weiteren Großstädten – dem lettischen Daugavpils und dem estnischen Narva – sogar die 80 bzw. 90 %-Marke.

Summary¹²⁹**The Protection of Minorities in the Baltic States and in the Federal Republic of Germany. A Comparative Legal Survey.**

This essay examines minority rights in Germany and the Baltic states of Estonia, Latvia and Lithuania by applying a general scheme of levels of minority treatment. Six different levels may be distinguished: 1. persecution and suppression, 2. discrimination and forced assimilation, 3. constitutional guarantees of civil rights and equality, 4. cultural and linguistic privileges, 5. political privileges and 6. autonomy. Constitutional law, statute law and regulations are taken into account as well as international and European Community Law instruments of minority protection which, however, are not the focus of attention of this comparison of laws.

The Baltic states host large Russian-speaking minorities ranging from less than 10 % in Lithuania to almost 40 % in Latvia. Due to their imminent entry into the European Union the latter shares part of the responsibility for minority protection in these countries which suffered in recent years from a restrictive language policy. In mid-2003, Latvia, unlike all other candidate states, had not yet ratified the Framework Convention for the Protection of National Minorities. This gives rise to some concern.

Germany fully respects traditional minorities such as the Danish minority and the Sorbs but does not recognize "new minorities" of immigrants which make up about 10 % of its population. This, however, is in line with the mainstream of minority law doctrine and may be supported by the argument that immigrants cannot fully rely on establishing their culture abroad. At first sight this argument also applies to Russian immigrants in the Baltic States. However, this popular view does not take into account two important facts. First, unlike new minorities in Western Europe a core of ethnic Russians has dwelt in the Baltic region for two centuries. Second, the bulk of Russian-speaking immigrants that arrived during the Soviet period did not realize that they were going abroad. Only after the restoration of independence they became expatriates (Lithuania excepted). This genesis corresponds to the typical attribution of minority status. Therefore the legislation in the Baltic states is right to grant minority rights to all lawful residents and not to restrict rights to citizens. The downside to this minority-friendly approach are restrictive Immigration Acts in Latvia and Estonia which made up to 30 % of the residents into aliens (at present, this proportion still exceeds 20 % and includes more than half of Russian-speakers in Latvia). The positive attitude towards minorities which is also enshrined in the constitutions of the Baltic states is outweighed in Latvia and to a lesser extent in Estonia by exaggerated measures in order to protect the majority language which as such is a legitimate goal after decades of Russian domination. Whereas Latvia only recently relieved restrictions on minority language broadcasts even in private radio and TV (judgement of the Constitutional Court of June 6, 2003 in case no. 2003-02-0106) and put an end to the testing of language skills of candidates for Parliament and town councils, the plan to cut back on tuition in Russian in minority schools starting from autumn 2004 stirs emotions and increases tension. Since the right to one's own language is only va-

¹²⁹ Summary by the authors.

guely protected by international law, as regards education, the appeasement of the new “Kulturkampf” requires political bargaining.

Although minority problems are more prominent in the Baltic states the comparison reveals a ranking with Lithuania coming first and Estonia second whereas Germany and Latvia share the third place. These results, however, give rise to a re-examination of the formal-legal approach and suggest specific standards according to different types of minorities. Minority legislation ought to take into account the time of existence (ancient or new minority), the coming into existence (through migration or border changes), geographical distribution (locally concentrated or dispersed) and size (minority on the verge of extinction or strong minority) of the minority. Due to the size of the Russian-speaking minorities in Latvia and Estonia, minority protection should put the main emphasis on non-discrimination, unimpeded development and full political participation whereas positive action under these circumstances is needed to promote integration.

