

Minderheitenpolitik in der Republik Estland in Geschichte und Gegenwart

von

Cornelius Hasselblatt*

„... Ein so schwieriges Werk, wie die nationalkörperschaftliche Selbstverwaltung neuartiger, staatsrechtlicher Struktur – wenn das Werk organisch wachsen [,] nicht mechanisch konstruiert werden soll – kann nur im Zusammenwirken mit anderen Faktoren Schritt vor Schritt gestaltet werden. Der wichtigste Faktor aber ist ... unsere Staatsregierung, welche verordnungsmässig und beschlussmässig den Entwicklungsgang beauftragt. M[eine] H[erren] Ratsglieder, wir werden unseren schicksals- und gesinnungsmässigen Wegweisern folgen [,] und wir werden es erleben: das Wirkliche ist schwerer, wie das Gedachte, aber wir wollen es auch erleben: das Wirkliche ist lebendiger und tiefer, als das Gedachte.

Nachdem ich mir erlaubte, der Aufstellung und Erledigung unserer heutigen Tagesordnung einige Geleitworte vorzuschicken, habe ich die Ehre, gemäss § 26 des Gesetzes über die Kulturselbstverwaltung die Sitzung des ersten Estländischen Deutschen Kulturrats hiermit zu eröffnen.

Hierauf ergreifen das Wort:

Innenminister Einbund: Austatud herrad! Palum vastu võtta minu südamlikku tervitust tänase tähtsa päeva puhul. See on tähtis päev Eesti riigile ja eriti ka Eestis elavale saksa vähemusrahvale. ...“¹

Dieses längere Zitat aus dem Protokoll der bald siebzig Jahre zurückliegenden ersten Sitzung des Deutschen Kulturrats in Estland illustriert die Zustände im Estland der Zwischenkriegszeit auf zweifache Weise: Zum einen sagen schon die vergleichsweise „harmlosen“, häufig ja nichtssagenden, Grußworte etwas aus über die Bedeutung, die beide Parteien – einst erbitterte Gegner im Parlament – dem Vorgang beimessen, denn der die Versammlung leitende Wahlleiter Werner Hasselblatt spricht auf deutscher Seite von der „Staatsregierung“ als wichtigstem Faktor, während der Innenminister sich immerhin nicht scheut, von einem für den estnischen Staat wichtigen Tag zu sprechen. Gewiß, es mögen nur schöne Worte sein, aber auch bei schönen Worten gibt es gewich-

*) Geringfügig überarbeiteter Vortrag vom 47. Baltischen Historikertreffen, Göttingen, 29. V. 1994.

1) Protokoll der Eröffnungssitzung des I. estl. deutschen Kulturrates, 1. November 1925, Eesti Riigiarhiiv (Estnisches Staatsarchiv, Tallinn). Bestand 85, Findbuch 1, Akte 1, (weiterhin zit.: ERA 85/1/1), der Text stammt vom Vorsitzenden des Wahlausschusses, Werner Hasselblatt. Übersetzung des estnischen Teils: „Geehrte Herren! Ich bitte Sie, meinen herzlichsten Gruß anlässlich des heutigen wichtigen Tages in Empfang zu nehmen. Dies ist ein wichtiger Tag für den estnischen Staat und besonders für die in Estland lebende deutsche Minderheit.“

tige Gradunterschiede. Zudem kommen nach dem Innenminister auch noch der estnische Außenminister und andere wichtige Repräsentanten zu Wort.

Zum zweiten bietet sich eine Lektüre dieses Protokolls aus rein formalen Gründen an, denn estnisch und deutsch wechseln hier einander ab, ohne daß – so darf man annehmen – die eine Seite Schwierigkeiten gehabt hätte, die andere zu verstehen. Damit nicht genug, verzeichnet das Protokoll auch einen russischen Wortbeitrag, der allerdings auf deutsch protokolliert worden ist². So sah – bekanntlich – die Realität in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre in Estland aus.

In den neunziger Jahren befindet sich Estland in einer in manchen Dingen vergleichbaren Situation. Allerdings gehen die Meinungen hierüber auseinander, und je nach politischer Couleur oder jeweiliger Opportunität steigt oder sinkt die Anzahl der Parallelen, die heute zur Republik der Zwischenkriegszeit gezogen werden. Aber der Staat ist – wie nach dem Ersten Weltkrieg – einigermassen neu oder jung und aus einem zerfallenen Imperium hervorgegangen, und die Errichtung – sei es auch eine Wiedererrichtung – eines homogenen Nationalstaates ist auch in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts mehr Postulat oder Wunschtraum denn praktikable Realität. Nicht zuletzt aus diesem Grunde bietet sich die Minderheitenpolitik für eine Gegenüberstellung der beiden Republiken an³, vor allem auch vor dem Hintergrund der ausländischen Argusaugen, denen Estland sich damals wie heute ausgesetzt sah und sieht.

Das Problem kann im folgenden keineswegs erschöpfend behandelt werden, sondern sei als Lagebericht, Zwischenbericht, Problemformulierung und weitere Forschungsanregung verstanden⁴. Sowohl was die Aufarbeitung der Quellen aus der Zwischenkriegszeit betrifft, als auch im Hinblick auf eine Beurteilung der Politik der gegenwärtigen estnischen Regierung(en) ist es noch zu früh, zu einem abschließenden Urteil zu kommen. Wohl aber können Tendenzen erahnt, Linien gezogen und vorsichtige Vermutungen geäußert werden.

Dazu ist es zunächst nötig, sich anhand der entsprechenden Gesetze einen groben Überblick über die diesbezügliche Entwicklung in der ersten estnischen Republik, d. h. in den zwanziger und dreißiger Jahren, zu verschaffen, ehe man dieser die Ereignisse und legislativen Bemühungen seit 1989/1991 gegenüberstellen kann. Dabei werden dann zwangsläufig Anknüpfungspunkte, Gemeinsamkeiten oder Unterschiede augenfällig. Die dazwischenliegende Sowjetzeit wird hier nicht behandelt, wengleich es auch in jenen Jahren eine

2) Vermutlich war keine kyrillische Schreibmaschine zur Hand. – Ebenda, ERA 85/1/1, S. 12; es handelt sich um das Grußwort des russischen Abgeordneten V. Grigorev.

3) Es sei im folgenden von Erster und Zweiter Republik gesprochen, auch wenn dies so bisher nicht üblich ist und im Hinblick auf die staatliche Kontinuität nicht ganz korrekt ist.

4) Der Vf. ist am Göttinger Institut für Deutschland- und Osteuropaforschung derzeit mit einem Projekt zur Minderheitenpolitik in Estland befaßt.

Minderheitenpolitik gegeben hat, die mitunter nicht unbedingt nur aus Moskau, sondern vielleicht auch aus Tallinn, und von Esten gemacht, kam, jedoch wäre sie – rein methodisch – wohl im größeren Rahmen der sowjetischen Nationalitätenpolitik zu betrachten, weswegen das Thema hier nicht behandelt werden kann.

Um eine – noch so knappe – Definition des Gegenstandes kommen wir gleichwohl nicht herum. Was ist Minderheitenpolitik eigentlich? Bzw. was ist eine Minderheit überhaupt? Die unermeßliche Literatur zu diesem Thema, die zahllosen Definitionsversuche, Unterscheidungskriterien und Ausgrenzungsmerkmale sorgen nicht unbedingt für Klarheit. Letztendlich muß man sich auf einige wenige Markierungen zurückziehen, auf einen Minimalkonsens, der aus den folgenden drei Punkten besteht:

1) Minderheit und Mehrheit sind zunächst als rein quantitative Begriffe aufzufassen – ob hier ein Verhältnis von 51 zu 49 oder 98 zu 2 Prozent vorliegt, spielt keine Rolle, das Mehrheitsprinzip der (parlamentarischen) Demokratie birgt immer die Gefahr der Unterdrückung; 2) Rasse, Sprache, Religion, Nationalität (was immer das ist) dienen vielleicht der Unterscheidung, sind aber nicht als objektive Merkmale anzusehen: Es gilt allein das persönliche Bekenntnis, die subjektive Willensäußerung, die Zugehörigkeitserklärung; 3) Minderheitenangehörige sind nach derzeitigem allgemeinen Rechtsverständnis stets Staatsangehörige, also nicht Ausländer, Flüchtlinge, Schutzsuchende o. ä. Minderheitenpolitik wäre demzufolge vor allem die Politik, die die Mehrheit unter Nichtberücksichtigung des Majoritätsprinzips der Minderheit im Staate angedeihen läßt, d. h. zum Beispiel Gesetze, die nur einem kleinen Teil der Bevölkerung zugute kommen, Verordnungen, die den Großteil der Bevölkerung unter Umständen gar nichts angehen o. ä. (Eine weitere Definitionsmöglichkeit wäre, daß Minderheitenpolitik die von den Minderheiten selbst betriebene Politik ist.)

Für die Situation im Estland von 1918 sind diese Definitionen völlig hinreichend. Im Handumdrehen war die deutsche Bevölkerungsgruppe, die rein zahlenmäßig immer in sehr deutlicher Minderheit gewesen war, hinabgesunken auf den Status einer ‚ganz normalen‘ nationalen Minderheit ohne allzu große Machtbefugnis oder allzu direkten Zugang zur Macht – was in der deutschbaltischen Geschichtsschreibung übrigens noch in den sechziger Jahren bitter beklagt worden ist, nämlich daß „trotz dieses Einsatzes im Baltikum keine Staatsform geschaffen werden konnte, in der dem deutschen Element eine seiner bisherigen Bedeutung entsprechende Stellung gesichert war ...“⁵ Betrachtet man die estnische Staatswerdung vor dem gesamt europäischen Hintergrund, so wäre allerdings jede andere Form undenkbar gewesen, und

5) Vgl. A. von Taube: Nationale Demokratie, sozialistische Arbeiterkommune oder gesamt baltischer Ständestaat?, in: Baltische Hefte 6 (1959), S. 38, und fast gleichlautend ders.: Vor 50 Jahren entstand der demokratische Freistaat Estland (Esti [sic]), in: Jb. des baltischen Deutschtums 1968 (Hamburg 1967), S. 37.

das neidvolle Schielen nach Finnland, wo es den Schweden gelungen war, sich qua Verfassung gemeinsam mit den Finnen zum Staatsvolk und das Schwedische zu einer der beiden Staatssprachen zu erklären, kommt Krokodilstränen gleich: Schließlich hat es in Finnland nie eine Leibeigenschaft gegeben, weswegen sich das Verhältnis zwischen Finnen und Schweden grundlegend anders gestaltete⁶. Bei der Art und Weise der Vergangenheit des deutsch-estnischen Verhältnisses war – realistischere Weise – keine andere Staatsform zu erwarten. Nicht ohne Berechtigung weist die estnische Seite mitunter auch auf das gehörige Maß an Illoyalität hin, das die Deutschen gegen Ende des Ersten Weltkriegs bei der Kollaboration mit der Besatzungsmacht und im sogenannten „Landeswehrkrieg“ an den Tag gelegt haben⁷. Und überdies – betrachtet man das Minderheitenproblem der Zwischenkriegszeit im gesamteuropäischen Rahmen, so wird man in allen Fällen Estland fast an erster Stelle finden, die juristische wie historische Fachwelt ist sich hier einig⁸, nur Finnland wiederum ist das Land, das hin und wieder noch besser abschneidet⁹.

Ob es nun aus der Erfahrung heraus geschah, die die Esten selbst als Minderheit im Zarenreich gemacht hatten, oder als Präventivmaßnahme gegenüber zu erwartender westlicher Kritik gedacht war, Tatsache ist, daß sich die Spur einer großzügigen estnischen Minderheitenpolitik sehr weit zurückverfolgen läßt: Fast alle Parteien, vornehmlich aber die sozialdemokratischen oder sozialistischen, hatten in ihrem Programm den Schutz von Minderheiten

6) Auf die Unhaltbarkeit einer „finnisch-baltischen Parallele“ hat Robert Schweitzer in anderem Zusammenhang (Russifizierung im 19. Jh.) bereits hingewiesen, vgl. R. Schweitzer: Die „Baltische Parallele“: gemeinsame Konzeption oder zufällige Koinzidenz in der russischen Finnland- und Baltikumpolitik?, in: ZfO 33 (1984), S. 551–577, aber auch zeitgenössische estnische Schriften wiesen auf die enormen Unterschiede zwischen den Schweden in Finnland und den Deutschen in Estland hin, vgl. G. E. Luiga: Eesti-Saksa wahekord Baltimaal [Das estnisch-deutsche Verhältnis im Baltikum], Tallinn 1919, S. 4: „Sest sakslaste osa Balti ajaloos ei ole mitte sarnane rootslaste omale Soome ajaloos, waid otse selle wastand.“ [Denn die Rolle der Deutschen in der Geschichte des Baltikums gleicht keineswegs der der Schweden in der Geschichte Finnlands, sondern ist ihr direkter Gegensatz.]

7) Siehe z. B. K. Aun: Der völkerrechtliche Schutz nationaler Minderheiten in Estland von 1917 bis 1940, Hamburg 1951, S. 67, wo der Autor dem im Zusammenhang mit der Enteignung getätigten Vorwurf der Verletzung des Eigentumsrechts einen vorangegangenen Bruch der Staatstreue gegenüberstellt.

8) Stellvertretend für die zahllosen Belege, die nicht im einzelnen aufgeführt werden können, vgl. E. Hoer: Die Durchführung der völkerrechtlichen Minderheitenschutzverpflichtungen in den europäischen Staaten, in: Niemeyers Zs. für internationales Recht 48 (1933–34), S. 177–312, insbesondere S. 286–299, sowie die Synopse am Schluß, in der Estland das Prädikat „In jeder Hinsicht durchaus zufriedenstellend“ erhält.

9) Die für die Minderheitenproblematik der Zwischenkriegszeit wichtige Zeitschrift ‚Nation und Staat‘ hat in ihrem elften Jahrgang ein Register der vorangegangenen zehn Jahrgänge, in dem von Albanien bis zu den USA 23 Länder erfaßt sind, Finnland jedoch fehlt.

oder Sprachen im zukünftigen Estland erwähnt¹⁰, und bei den Wahlen zum Landtag, die den Esten im April 1917 von der Provisorischen Regierung in Petrograd zugesagt worden waren und die im Mai durchgeführt wurden, war den Deutschen im Lande die Beteiligung ja keineswegs verboten. Die Deutschen selbst waren es, die die Wahl boykottierten¹¹ und sich somit vorerst um die Möglichkeit der aktiven Mitgestaltung der Politik ihrer Heimat brachten. Das Unabhängigkeitsmanifest vom 24. Februar 1918 kam demzufolge ohne deutsche Beteiligung zustande und enthält den Satz: „Den in den Grenzen der Republik wohnenden nationalen Minderheiten, den Russen, Deutschen, Schweden, Juden und anderen, werden die Rechte nationalkultureller Autonomie garantiert“¹². Zudem ist darauf hinzuweisen, daß das Manifest „An alle Völker Estlands“ gerichtet, also keineswegs auf die zukünftige Staatsnation beschränkt war. Des weiteren finden sich bereits vor der Annahme der Verfassung eine Reihe von Verordnungen zum Schutze der Minderheiten: So werden die Gerichte angehalten, zwar Estnisch zu benutzen, aber die Sprachen der Minderheiten zu respektieren¹³, und für das Schulwesen wird Unterricht in der Muttersprache verfügt¹⁴. Die Verfassung selbst weist eine Reihe von Minderheitenschutzbestimmungen auf, die in dieser Form in sehr wenigen anderen Verfassungen zu finden sind und nicht unbedingt zu den verfassungsgeschichtlichen Selbstverständlichkeiten jener Zeit zählen¹⁵: Der Gleichheitsgrundsatz ist um die Erwähnung der Nationalität erweitert worden (§ 6), den nationalen Minderheiten wird Unterricht in der Muttersprache garantiert (§ 12), die Bestimmung der Nationalität wird jedem Bürger freigestellt (§ 20), den nationalen Minderheiten wird gestattet, zur Wahrung ihrer Kultur eigene Organisationen zu gründen (§ 21), an Orten, in denen eine nationale Minderheit in der Mehrheit ist, wird deren Sprache als Geschäftssprache in den Selbstverwaltungsorganen zugelassen (§ 22), und schließlich wird *expressis verbis* den Bürgern deutscher, russischer und schwedischer Nationalität das

10) Nachweise hierzu bei H. Kruus: *Eesti poliitiliste erakondade programmid*. [Die Programme der estnischen politischen Parteien] (Poliitiline kirjastik, 2), Tartu 1917, sowie, teilweise identisch, ders.: *Wene ja Eesti poliitiliste erakondade programmid* [Die Programme der russischen und estnischen politischen Parteien] (Poliitiline kirjastik, 3), Tartu 1917; vgl. auch M. Graf: *Poliitilised parteid Eestis 1917–1920* [Die politischen Parteien in Estland 1917–1920], Tallinn 1982.

11) Vgl. von Taube, *Nationale Demokratie* (wie Anm. 5), S. 10.

12) Die für die Entstehung des Staates wichtigsten Dokumente sind verzeichnet in: *Iseseisvusmanifest. Dokumentide kogumik*. [Das Unabhängigkeitsmanifest. Dokumentensammlung], hrsg. von E. Mattisen, Tallinn 1993, vgl. hier S. 7.

13) Riigi Teataja [Staatsanzeiger] (weiterhin zit.: RT) 3–1918.

14) Verfügung der temporären Regierung vom 2. XII. 1918, vgl. generell E. Maddison: *Die nationalen Minderheiten Estlands und ihre Rechte*, Tallinn 1926, ²1930, für die Frühphase insbesondere S. 3–5.

15) RT 113/114–1920, deutsche Übersetzung im *Jb. des Öffentlichen Rechts der Gegenwart* 12 (1923/24), S. 202–206, ferner daselbst *Jg. 16* (1928), S. 213–219, s. a. E. Maddison, O. Angelus: *Das Grundgesetz des Freistaates Estland vom 15. Juni 1920*, Berlin 1928.

Recht zugestanden, sich in ihrer Muttersprache an die Behörden zu wenden, während der Gebrauch ihrer Sprachen vor Gericht und in den örtlichen Selbstverwaltungsorganisationen per Spezialgesetz geregelt werden soll (§ 23).

Diesen zahlreichen Schutzbestimmungen steht allenfalls ein Paragraph gegenüber, der als „minderheitenfeindlich“ aufgefaßt werden könnte: § 5 bestimmt das Estnische zur Staatssprache. Vor dem historischen Hintergrund und angesichts der Zahlenverhältnisse¹⁶ ist ein solcher Schritt – auch im Interesse einer Förderung der estnischen Sprache und Kultur – jedoch verständlich.

Es blieb nicht bei diesen Verfassungspostulaten, zu einzelnen Paragraphen wurden später Spezialgesetze erlassen; allen voran ist das Gesetz über die Kulturautonomie von 1925¹⁷ zu nennen, aber beispielsweise wird auch die Freiheit der Nationalitätsbestimmung 1930 in einem speziellen Paragraphen des Strafgesetzbuches garantiert: „Wer sich dessen schuldig macht, durch Gewaltanwendung ... einen volljährigen Bürger dahin zu beeinflussen, daß er seine Nationalität ... seinem eigenen Willen zuwider bestimmt oder auf eine entsprechende Bestimmung verzichtet, wird bestraft mit Gefängnis nicht über 6 Monate. Der Versuch ist strafbar“¹⁸. Das Gesetz über die Kulturautonomie wurde von der überwältigenden Mehrheit der Außenstehenden als bahnbrechend bewertet und als Beispiel und Vorbild für eine vernünftige Minderheitenpolitik angeführt; die Bewohner Estlands selbst hatten hier und da Kritik vorzubringen, waren aber im wesentlichen ebenfalls sehr positiv eingestellt. Das Völkerbundsekretariat verschickte den Gesetzestext als Beispiel vernünftiger Minderheitenpolitik an alle seine Mitglieder¹⁹. Und es darf nicht vergessen werden, daß auch zur Zeit der „stillen Periode“, wie Päts' autoritäre Regierung von 1934 an bezeichnet wird, die Kulturautonomie voll funktionierte, das letzte Protokoll der Kulturverwaltung ist auf den 31. XII. 1939 datiert²⁰. Die diversen Einschränkungen, die durchaus festzustellen sind – vor allem handelt es sich hierbei um Sprachregelungen – kann man angesichts der anson-

16) In Finnland war der prozentuale Anteil der Schweden ungleich höher als der Anteil der Deutschen in Estland, und in der Hauptstadt Helsinki haben zur Zeit der Unabhängigkeitswerdung Finnlands schätzungsweise ein Drittel Schweden gewohnt.

17) RT 31/32–1925, auf deutsch vielfach veröffentlicht, z. B. bei O. Angelus: Die Kulturautonomie in Estland, Detmold 1961, S. 34–40; Der Auslandsdeutsche 8 (1925), S. 143–145; Jb. des Öffentlichen Rechts der Gegenwart 16 (1928), S. 243–246; vgl. zum Thema auch K. Aun: Der völkerrechtliche Schutz nationaler Minderheiten in Estland 1917–1940, Hamburg 1951 (zugleich Diss. Jur.); F. Cohn: Nationale Minderheiten und kulturelle Autonomien mit besonderer Berücksichtigung des Estnischen Kultur-Autonomie-Gesetzes vom 5. Februar 1925, Berlin 1929 (Diss. Jur. Breslau); F. von Poll: Das Kulturautonomiegesetz der Republik Estland und seine Bedeutung für das europäische Minderheitenproblem, Würzburg, Diss. Jur. 1926.

18) Hier zitiert nach W. Hasselblatt: Nationalität und Strafrecht, in: Nation und Staat 3 (1929/30), S. 568–576. Dieser neue Paragraph 470 des estnischen Strafgesetzbuches war auf Betreiben Hasselblatts zustande gekommen.

19) E. Ammend: Die Kulturautonomie als Weg zum nationalen Frieden, in: Der Auslandsdeutsche 8 (1925), S. 636f.

20) ERA 85/1/57.

sten allgemein im Europa der dreißiger Jahre grassierenden Abirrungen gestrost in den Bereich der Kleinigkeiten verweisen. Die estnische Minderheitenpolitik der Zwischenkriegszeit hat ihr wichtigstes Ziel sicherlich erreicht: die Herausbildung loyaler Staatsbürger.

Auch heute ist eine der Triebfedern jeglicher Minderheitenpolitik der Wunsch, die Angehörigen der Minderheit zu loyalen Staatsbürgern zu machen. In welcher Lage aber ist Estland heute im Vergleich zu 1918? Der augenfälligste Unterschied ist die demographische Verschiebung, die stattgefunden hat bzw. planmäßig durchgeführt worden ist: Während sich die Zahl der Esten nur unwesentlich verändert hat, ist die Bevölkerungszahl der Minderheiten dermaßen in die Höhe geschneilt, daß man nur noch bedingt von Minderheiten reden kann und an einigen Orten sogar die Esten selbst in die Minorität geraten sind. Da aus eben diesem Grunde ein liberales Optionsrecht, wie es nach dem Zerfall des Zarenreiches möglich war, nicht anzuwenden war, liegt hiermit ein Unterschied zur ersten Republik vor, dem nicht genug Bedeutung beigemessen werden kann: Etliche hunderttausend Einwohner der Republik Estland sind auch im Jahre 1994 nicht Staatsbürger eben dieser Republik.

Es seien an dieser Stelle kurz die einschlägigen Zahlen genannt: Die letzten Volkszählungsdaten stammen von 1989, also aus sowjetischer Zeit, als man wohl nach der Nationalität, aber natürlich nicht nach der Staatsbürgerschaft fragen konnte, und boten das folgende Bild: 963281 Esten (= 61,5%), 474834 Russen (30,3%), 48271 Ukrainer (3,1%), 27711 Weißrussen (1,8%), 16622 Finnen (1,1%)²¹. In den seither verstrichenen fünf Jahren hat sich der Großteil der Esten, der eine Staatsangehörigkeit der ersten Republik für sich oder seine Eltern nachweisen konnte, seinen estnischen Paß abgeholt, während ca. 25000 Bewohner des Landes erfolgreich einen Antrag auf Einbürgerung gestellt haben, zusätzlich schätzt man die Anzahl der russischen Staatsangehörigen im Land auf knapp 45000²². Im Gegenzug hat eine teilweise Remigration von Russen stattgefunden, deren Ausmaß sich allerdings ebenfalls nur ungenau bestimmen läßt, da keine amtlichen Veröffentlichungen vorliegen. Einer Pressemitteilung des Amtes für Statistik in Tallinn vom Oktober 1993 zufolge

21) Siehe *Vestnik statistiki* 6/1991.

22) Diese Zahlen werden von der russischen Botschaft in Tallinn genannt, die sich allerdings weigert, die persönlichen Daten zu veröffentlichen, was die Esten in ihrem Bestreben, eine doppelte Staatsangehörigkeit zu vermeiden, behindert. Vgl. hierzu Artikel in der Tagespresse: „*Hommikuleht*“ 19. IV. 1994 (H. Rumm: *Ajutine reisidokument lubab passita välismaale* [Ein vorläufiges Reisedokument gestattet Auslandsreisen ohne Paß],) oder „*Postimees*“ 18. I. 1994 (P. Olesk: *Topeltkodakondsuse juurutamine on Vene riikliku poliitika üks element* [Ein Element der Politik Rußlands ist die Festschreibung der doppelten Staatsbürgerschaft] – die gleiche Agenturmeldung ist auch im „*Hommikuleht*“ vom selben Tag).

hätten seit der letzten Volkszählung 83952 Menschen Estland verlassen²³, einer kürzlich durchgeführten soziologischen Untersuchung kann man entnehmen, daß in Estland 536250 Nicht-Esten (davon 435800 Russen) leben, von denen 117000 aber estnische Staatsbürger seien²⁴. Wie man die Dinge auch dreht, es bleibt eine sehr hohe, nämlich sechsstellige, Zahl an Menschen übrig, die bislang keine Staatsbürgerschaft beantragt oder erhalten hat und denen die Zeit davonläuft: 1997 läuft nämlich das Optionsrecht für die russische Staatsbürgerschaft, die jedem ehemaligen sowjetischen Staatsangehörigen offensteht, ab²⁵.

Selbst wenn sich ein- bis zweihunderttausend für die russische Staatsbürgerschaft entschieden (was gar nicht unbedingt im estnischen Interesse läge!) und auf der anderen Seite ein- bis zweihunderttausend für die estnische Staatsbürgerschaft optierten und diese nach einem Sprachtest auch erhielten, bliebe eine stattliche Zahl von wiederum ein- bis zweihunderttausend staatenlosen Einwohnern übrig – auch dies ist noch zuviel, wie Hanon Barabanner, einer der gemäßigten Führer der russischen Bevölkerung, in einem Interview zu Recht bemerkt hat²⁶.

Insofern ist die Lage von 1991 allein aufgrund der demographischen Veränderungen wenig mit der von 1919 vergleichbar; daß diese veränderte Lage einer estnischen Eigenstaatlichkeit seinerzeit 1991 aber nicht im Wege stand, hat die Volksbefragung vom 3. März 1991 bewiesen: Bei einer Beteiligung von 82,9% aller stimmberechtigten Einwohner Estlands votierten 77,8% für ein souveränes und unabhängiges Estland, d. h. 64,5% aller Stimmberechtigten. Selbst wenn man irrigerweise annähme, daß kein wahlberechtigter Este und keine wahlberechtigte Estin zu Hause geblieben und die 17,1% Nichtwähler Russinnen und Russen gewesen seien, käme man nicht um die Tatsache herum, daß auch ein Teil der Nicht-Esten für ein unabhängiges Estland gestimmt hat, zudem ist dies anhand der regionalen Verteilung der Stimmen eindeutig feststellbar. Ferner haben die Parlamente der baltischen Republiken schon früh die Weichen zur Wiedererlangung der Eigenstaatlichkeit auch auf minderheitenpolitischem Gebiet gestellt, indem sie zu einem Zeitpunkt der UN-Kon-

23) „Homnikuleht“ 15. X. 1993, an anderer Stelle ist – über ein halbes Jahr später – von „ca. 80000“ die Rede, vgl. „Homnikuleht“ und „Postimees“ 31. V. 1994. Da die Geburtenrate der Esten nach wie vor sehr niedrig ist, wird sich ihre Zahl kaum vermehrt haben, s. die gründliche demographische Analyse von E. Tiit: *Eesti rahvastik ja selle probleemid* [Die Bevölkerung Estlands und ihre Probleme], in: *Akadeemia* 5 (1993), H. 8, S. 1654–1679, H. 9, S. 1847–1866, H. 10, S. 2112–2132.

24) „Homnikuleht“ 9. VI. 1994; das hieße allerdings, daß es „nur“ 419250 Staatenlose gäbe.

25) Ursprünglich war der 6. II. 1995 vorgesehen, kürzlich erfolgte eine Fristverlängerung.

26) „Homnikuleht“ 7. IV. 1993, auf deutsch in: *Osteuropa-Archiv* 44 (1994), H. 3, S. A149–A154.

vention über den Schutz von Menschenrechten von 1966 beitraten, als sie noch gar nicht Mitglieder der Vereinten Nationen waren²⁷.

Und daß diese erwähnten demographischen Veränderungen auch heute, 1994, einer estnischen Eigenstaatlichkeit nicht im Wege stehen, will die estnische Gesetzgebung unter Beweis stellen. Es sollen daher im folgenden die gesetzlichen Rahmenbedingungen genannt werden: In der am 28. Juni 1992 vom Volke angenommenen estnischen Verfassung²⁸ finden sich – ähnlich wie in den früheren estnischen Verfassungen – diverse Bestimmungen zum Minderheitenschutz: Das Diskriminierungsverbot nennt als ersten der verbotenen, aber eben möglichen Diskriminierungsgründe die Nationalität (§ 12); § 21 betont zweimal, daß Inhaftierten in einer ihnen verständlichen Sprache der Grund für ihre Haft dargelegt werden muß; § 37 garantiert jedem das Recht auf estnischsprachigen Unterricht, gesteht Bildungseinrichtungen der Minderheiten aber zu, sich ihre Sprache selbst zu wählen; § 50 endlich garantiert den nationalen Minderheiten das Recht, im Interesse ihrer nationalen Kultur nach Maßgabe und im Rahmen des [noch zu verabschiedenden] Gesetzes über die Kulturautonomie der nationalen Minderheiten Selbstverwaltungsorganisationen zu errichten; § 51 sieht vor, daß in Gegenden, wo mindestens die Hälfte der ständigen Einwohner einer Minderheit angehört, die Behörden angehalten sind, ihre Antworten auf Anfragen in der Sprache der entsprechenden Minderheit abzufassen; § 52 schließlich gesteht auch jenen Gegenden, in denen mehrheitlich eine andere Sprache gesprochen wird, das Recht zu, bei den Behörden als Geschäftssprache diese andere Sprache zu benutzen. Auf der anderen Seite steht wiederum § 6, der Estnisch zur Staatssprache erklärt. Vor dem Hintergrund der letzten fünfzig Jahre ist dieser Paragraph allerdings noch verständlicher, als er es in der Verfassung von 1920 bereits war.

Eine zweite Gruppe von Bestimmungen muß hier hervorgehoben werden, nämlich jene Regelungen der Verfassung, die sich explizit auf die Nicht-Staatsbürger beziehen und somit der aktuellen Situation Rechnung tragen. So erweitert § 29 die Freizügigkeit – vorbehaltlich einfachgesetzlicher Regelungen – auch auf ausländische Staatsangehörige und staatenlose Ausländer, die in Estland leben; § 30 erlaubt dieser Gruppe, in Ausnahmefällen Ämter zu beset-

27) Auf die Ungewöhnlichkeit des Verfahrens weist D. A. Loeber: Die Staatsverträge der baltischen Staaten mit Rußland von 1920 und 1991. Eine vergleichende Betrachtung, in: Die Unabhängigkeit der Baltischen Länder. Geschichte – Probleme – Perspektiven (Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Ostmitteleuropa-Studien, 18), Marburg/Lahn 1993, S. 23–31, hier speziell S. 28, hin.

28) RT 26-1992, dieser Text ist aber als vorläufige Fassung zu betrachten und ist später noch einigen redaktionellen Änderungen unterworfen worden, vgl. die von der Redaktion des Staatsanzeigers edierte Sonderausgabe 1994: Eesti Vabariigi põhiseadus. Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seadus [Grundgesetz der Republik Estland. Anwendungsgesetz für das Grundgesetz der Republik Estland], Tallinn 1994. – Auszüge der Verfassung auf deutsch finden sich bei Carmen Schmidt: Der Minderheitenschutz in den baltischen Staaten, Bonn 1993, S. 26–34, ferner in: Recht in Ost und West 38 (1994), S. 25–29.

zen, und § 44 gesteht ihnen vorbehaltlich anderer Regelungen das Recht zu, Rechenschaft von den staatlichen Einrichtungen zu verlangen sowie Auskunft über eventuell bezüglich ihrer Person gespeicherte Daten zu erhalten. Eine negative Regelung in diesem Bereich wäre etwa die Bestimmung, daß nur estnische Staatsangehörige Mitglieder von Parteien werden können (§ 48).

Aufs Ganze gesehen schützt die neue Verfassung die Minderheiten weniger explizit, als es ihre Vorgängerinnen taten. Allein dies braucht aber noch nichts über die Rechtswirklichkeit auszusagen, wichtiger erscheinen in diesem Zusammenhang die Einzelgesetze sowie die entsprechende Rechtspraxis und die Verwaltungsmaßnahmen. Dazu ist zunächst festzustellen, daß alle für die Situation der Minderheiten oder Nicht-Staatsangehörigen relevanten Gesetze – Staatsbürgerschaftsgesetz²⁹, Ausländergesetz³⁰, Wahlgesetze³¹, Sprachgesetz³², Kulturautonomiegesetz³³ – inzwischen verabschiedet und in Kraft sind. Im allgemeinen wird ihnen von den europäischen Organisationen Korrektheit und Angemessenheit bescheinigt, auch wenn es im Falle des Ausländergesetzes zu Nachbesserungen kommen mußte. Nach deren Ausführung aber gab es keine Beanstandungen mehr. Hier haben wir in der heutigen Situation übrigens eine Parallele zur ersten Republik, als der Völkerbund auch innenpolitisch eine Rolle spielte, wenn man sich in Parlamentsdebatten beispielsweise darüber stritt, ob man beim Völkerbund im Wort stehe oder nicht³⁴. Heutzuta-

29) Hier gilt das Gesetz von 1938 (RT 39-1938) in der Form, wie es am 16. Juni 1940 gültig war; das Gesetz wurde mit einer Entscheidung des Obersten Rats in Tallinn vom 26. Februar 1992 (RT 7-1992) mit einigen Veränderungen wieder eingesetzt. Eine deutsche Übersetzung bei: W. Meder: Estland: Staatsangehörigkeitsgesetz vom 11. April 1938, in: Zs. für osteuropäisches Recht 5 (1938/39), S. 618–630, vgl. auch die Auszüge bei Schmidt (wie Anm. 28), S. 36f.

30) Verabschiedet am 8. Juli 1993, veröffentlicht und in Kraft getreten am 12. Juli 1993 (RT 44-1993).

31) Das Wahlgesetz für die erste Parlamentswahl (September 1992) wurde vom Obersten Rat am 6. April 1992 (RT 13-1991) verabschiedet, das Gesetz über die Kommunalwahlen am 19. Mai 1993 verabschiedet (RT 29-1993) und am 3. Juni vom Präsidenten verkündet, nachdem es russischerseits Bemühungen gegeben hatte, dies zu verhindern, vgl. „Postimees“ 3. VI. 93, 4. VI. 93 und „Hommikuleht“ 31. V. 93, 3. VI. 93. Das endgültige Wahlgesetz für Parlamentswahlen wurde am 7. Juni 1994 verabschiedet und am 23. Juni 1994 vom Präsidenten verkündet (RT 47-1994).

32) Entsprechend der großen Bedeutung, die die Esten bei der Bestimmung ihrer Nationalität und Identität der Sprache beimessen, ist hier schon sehr frühzeitig, nämlich am 18. Januar 1989, eine Regelung getroffen worden, s. dazu C. Hasselblatt: Die Sprachenpolitik in den baltischen Republiken, in: Jb. des baltischen Deutschums 40 (1993), 1992, S. 118–121. – Derzeit ist ein neues Gesetz in Arbeit, das noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden soll.

33) RT 71-1993, deutscher Text bei C. Hasselblatt: Das estnische Gesetz über die Kulturautonomie der nationalen Minderheiten, in: WGO: Monatshefte für Osteuropäisches Recht – Die wichtigsten Gesetzgebungsakte in den Ländern Ost- und Südosteuropas 35 (1993), S. 367–376.

34) Dies erwähnt C. v. Kugelgen: Die Autonomie der völkischen Minderheiten in der Schlußsitzung der ersten Staatsversammlung Estlands, in: Deutsche Politische Hefte aus Großrumänien (Hermannstadt) 3 (1923), H. 5, S. 7f.

ge gab es im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Gesetzes über die Kommunalwahlen bezüglich der Frage des passiven Wahlrechts für Nicht-Staatsbürger ganz ähnliche Diskussionen bis hin zu den Vorwürfen, man habe den Europarat vor der Aufnahme Estlands an der Nase herumgeführt³⁵.

Vergleicht man das Grundgesetz und die erwähnten anderen Gesetze jedoch nicht mit den früheren Gesetzen Estlands, sondern mit den heutigen Regelungen anderer Staaten, so kommt man zu dem Ergebnis, daß im gesamteuropäischen Rechtsvergleich die Gesetze liberaler als in den meisten anderen Staaten sind. Die estnische Staatsbürgerschaft darf man beispielsweise bereits nach zwei Jahren Aufenthalt im Lande beantragen, und bei den Kommunalwahlen haben Nicht-Staatsbürger wenigstens das aktive Wahlrecht. Flankiert werden diese Gesetze von einer ganzen Reihe von Verwaltungsmaßnahmen und Verhaltensweisen, die einen guten Willen erkennen lassen: Es gibt beim Präsidenten der Republik einen „Runden Tisch“ der Nationalitäten³⁶, die Sprachanforderungen wurden für bestimmte Bevölkerungsgruppen gelockert³⁷, Fristen für Wahlen, Registrierungen u. ä. werden ein ums andere Mal verlängert³⁸, Einbürgerungen werden mitunter unbürokratisch vollzogen³⁹, zahlreiche estnische Politikerinnen und Politiker geben ständig bereitwillig Interviews in russischer Sprache, und man erhält auch aus dem Ausland finanzielle Hilfe zur Förderung der Minderheiten⁴⁰.

Dennoch hinkt dieser Vergleich offenbar irgendwo, denn trotz teilweise liberalerer Gesetze als anderswo in der Welt sieht sich Estland mitunter Vorwürfen aus dem Osten wie dem Westen ausgesetzt. Es kann nicht nur Boshaftigkeit (im Osten) und Unkenntnis (im Westen) sein, die die Esten in dieses Spannungsfeld versetzt haben. Das Paradoxon hat seine Ursache in der wirk-

35) Vgl. „Postimees“ 24. V. 93: Kas Eesti tõmbas Euroopa Nõukogu haneks? [Hat Estland den Europarat an der Nase herumgeführt?], ferner aber Erwiderung am 7. VI. 93 in derselben Zeitung: R. Mälik: Eesti esindajad ei ole Euroopa Nõukogu petnud [Die estnischen Vertreter haben den Europarat nicht betrogen].

36) Dieses Forum dient gemeinsamen Gesprächen, gibt Empfehlungen, führt Untersuchungen durch und verteilt u. U. Gelder, die aus dem Ausland eintreffen (vgl. „Hommikuleht“ 22. XII. 93, „Postimees“ 29. VII. 93, „Hommikuleht“ 24. I. 94, 9. III. 94); vor den Kommunalwahlen verfaßte der Runde Tisch einen deutlichen Aufruf an die Ausländer, sich in die Wahllisten eintragen zu lassen („Postimees“ 24. VII. 93).

37) Für die Polizisten gab es beispielsweise mehrmals eine Verlängerung der Frist (vgl. „Hommikuleht“ 7. I. 93, „Postimees“ 2. II. 93, „Hommikuleht“ 1. II. 94).

38) Die Registrierungszeit für die Wählerlisten der Kommunalwahlen im Herbst 1993 wurde verlängert, weil der Andrang offenbar größer als erwartet war („Postimees“ 10. VIII. 93).

39) So wurden beispielsweise vor den Kommunalwahlen in Bezirken, wo es einfach nicht genügend Kandidaten gab, die auch Staatsbürger waren, diejenigen Nicht-Esten, die schon bisher in der Kommunalverwaltung tätig waren und gerne kandidiert hätten, kurzerhand eingebürgert.

40) Schweden stellte Summen für die Integrierung der russischsprachigen Bevölkerung bereit („Hommikuleht“ 22. IV. 94, 23. IV. 94), die USA fördern den Sprachunterricht finanziell („Hommikuleht“ 12. IV. 94), ebenso Finnland („Hommikuleht“ 16. III. 94).

lich neuen, noch nicht dagewesenen Lage der Welt am Ende des 20. Jahrhunderts und kann an zwei konkreten Gesetzen veranschaulicht werden: Ein Ausländergesetz ist eine normale Angelegenheit, jeder Staat muß Regelungen treffen für seine Gäste. Nach der Bearbeitung im Europarat wurde das estnische Ausländergesetz für gut befunden, kein Jurist und keine Juristin hatten mehr etwas zu beanstanden. Daß mit diesem Gesetz über Nacht ein Drittel der Bevölkerung eines Landes zu Ausländern gemacht wurde, geht die Juristen nichts mehr an. Es ist aber ein erhebliches psychologisches Problem, wenn man in einem Land, in das man aus welchen Beweggründen auch immer – und in einer wahrlich anderen Zeit – gekommen oder auch geschickt war, um sein Brot zu verdienen, und dies auch einigermaßen friedlich getan hat, eines Morgens als Ausländer aufwacht. Dies verdeutlicht, daß Paragraphen nicht alles lösen, wenn dahinter nicht auch guter Wille steht⁴¹. Diesen kann man den Esten in der Regel, wie gesagt, nicht absprechen, manchmal aber muß man ihn auch anmahnen, so wurden beispielsweise die Formulare, die die Ausländer zur Beantragung von Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis ausfüllen müssen, viel zu spät ausgeteilt, so daß hier der ursprüngliche Termin nicht eingehalten werden konnte und die Meldefrist um ein Jahr verlängert werden mußte⁴².

Ein zweiter interessanter Fall ist das Gesetz über die Kulturautonomie der nationalen Minderheiten vom 11. November 1993. Es knüpft ganz deutlich, in manchen Formulierungen sogar übertrieben⁴³, an das vorbildliche Gesetz

41) Ein gutes Beispiel war das Verfassungsreferendum in Estland vom Juni 1992, in dem den estnischen Staatsangehörigen gleichzeitig die Frage vorgelegt wurde, ob bei den kommenden Wahlen jene Nicht-Staatsbürger, die wenigstens schon einen Antrag auf Einbürgerung gestellt hatten, stimmberechtigt sein sollten. Das wurde damals abgelehnt, was im Westen zu verkürzenden Schlagzeilen à la „Esten schließen ein Drittel der Bevölkerung von der Wahl aus“ führte. Unbeachtet blieb dabei, daß es hier lediglich um fünftausend Seelen ging, die zum damaligen Zeitpunkt einen Antrag gestellt hatten. Hätte man den Mut besessen, ohne die Bevölkerung zu fragen, diesen Menschen stillschweigend die Teilnahme an der Wahl zu ermöglichen, wäre die Reaktion im Westen ganz anders ausgefallen. Auf das spätere Wahlergebnis hätte es keinerlei Einfluß gehabt.

42) Das Gesetz trat im Juli 1993 in Kraft, am 14. Februar 1994 (vgl. „Hommikuleht“ vom gleichen Datum) wurde mit der Ausgabe der Formulare begonnen, bis zum Juli 1994, d. h. ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes, sollte die Registrierung vollzogen sein. Nach ausgiebiger Diskussion über eine Verlängerung (vgl. hierzu „Postimees“ 30. IV. 1994) wurde diese am 3. Mai 1994 bis zum 1. Juli 1995 ausgesprochen („Hommikuleht“ und „Postimees“ 4. V. 1994).

43) § 2, Absatz 2 gibt genauere Auskunft über die potentiellen Zielgruppen des Gesetzes: „... Angehörige der deutschen, russischen, schwedischen und jüdischen Minderheiten ...“. Nach der Volkszählung von 1989 gibt es 3466 Deutsche in Estland, bei ihnen handelt es sich jedoch zu fast 80% um Rußland- oder Wolgadeutsche, die die in § 1 geforderte estnische Staatsbürgerschaft nicht haben werden. Juden gibt es, wie in der Zwischenkriegszeit, gut 4500, aber auch hier handelt es sich schwerlich uneingeschränkt um Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. Die Zahl der Schweden dürfte verschwindend gering sein, sie werden 1941 das letzte Mal in der estnischen Statistik überhaupt ausgewiesen, allein die Russen – als viertes im Gesetz explizit genanntes Volk –

von 1925 an und erreicht damit auch heute noch eine Sonderstellung in Europa, weil nach wie vor kein anderer Staat ein vergleichbares Gesetz hat. Man mag also annehmen, daß die Esten gut mit „ihren“ Russen umgehen und ihnen kulturelle Autonomie ermöglichen. Bei näherer Betrachtung wird jedoch deutlich, daß dieses Gesetz die Lage der gut 400000 Köpfe zählenden russischen Minderheit aus einem ganz einfachen Grunde zunächst keineswegs berühren wird: Minderheiten sind – wie bereits erwähnt – nach klassischer und internationaler Auffassung ausschließlich Staatsangehörige, die sich in Sprache, Religion oder kultureller Tradition vom Staatsvolk unterscheiden, aber der überwältigende Teil der Russen hat sich bislang noch nicht entschieden, die estnische Staatsbürgerschaft zu beantragen, und fällt daher nicht unter das Gesetz. Eine Intention des Gesetzes kann allenfalls sein, denjenigen Russen, die sich bislang nicht für eine Staatsbürgerschaft haben entscheiden können, eine Beschlußfassung zu erleichtern. Denn die derzeitig noch gültige Fassung des Schulgesetzes⁴⁴ sieht vor, daß die Gymnasien ab dem Jahr 2000 ausschließlich estnischsprachig sein sollen. Wenn die in Estland lebenden Russen sich danach weiterhin ihre Bildungsmöglichkeiten offenhalten wollen, müssen sie deren Finanzierung selbst in die Hand nehmen und die Kulturautonomie einführen – wie es die Deutschen in der Zwischenkriegszeit getan haben. Dies weist übrigens auf eine weitere Intention des Gesetzes hin: Hier sollte die Kontinuität wiederhergestellt und in den europäischen Organisationen „gut Wetter“ gemacht werden, man will vom Ruhm vergangener Jahre profitieren.

Diese beiden Beispiele mögen das Spannungsfeld verdeutlichen, in dem sich die derzeitige estnische Minderheitenpolitik befindet. Es gibt infolge der demographischen Verschiebungen zwei grundlegende Unterschiede zwischen der ersten und der zweiten estnischen Republik: Heute greifen die klassischen juristischen Begriffe nicht mehr ohne weiteres, ein Rückzug darauf kommt einer Verabschiedung aus der Realität gleich: Wenn man den Begriff ‚Minderheit‘ mit ‚Staatsangehörige, die anders sind‘ gleichsetzt und dann folgert, daß Nicht-Staatsangehörige, die anders sind, keine Minderheiten sind, kommt man zu dem Schluß, daß es in Estland eigentlich keine Minderheit gibt. Denn alle sind Ausländer und werden – mit einigen Sonderregelungen – entsprechend behandelt. Das ist gefährlich, führt zu einem Realitätsverlust und bietet

hätten genug Menschen und Ressourcen, um eine Kulturautonomie nach dem vorliegenden Gesetz ins Leben zu rufen. Im Gesetz von 1925 hieß es in § 8: „Als völkische Minderheiten im Sinne dieses Gesetzes gelten das deutsche, russische und schwedische Volk ...“ Zwar können nach beiden Gesetzen auch alle anderen nationalen Minderheiten, die mehr als 3000 Köpfe zählen, eine Kulturautonomie beantragen – insofern wird niemand zurückgesetzt –, aber es bleibt unverständlich, wieso aus rein nostalgischen Gründen im neuen Gesetz die Deutschen (und Schweden!) erwähnt werden, wo es mit den Finnen, Weißrussen und Ukrainern heute Minderheiten in Estland gibt, die fünfstelligen Zahlen aufweisen.

44) Eine Novelle ist in Arbeit.

dem Gegner unnötige Angriffsflächen. Man muß für eine Situation mit etlichen Hunderttausend Nicht-Staatsbürgern andere Regelungen, andere Terminologien, andere Verfahren und andere Gesetze finden, die der Fundus der Rechtsgeschichte vielleicht gar nicht bereit hält. Kreativität und Phantasie sind gefragt.

Der zweite Hauptunterschied läßt sich folgendermaßen formulieren: In der Zwischenkriegszeit wurde die Minderheitenpolitik aktiv von den Minderheiten selbst gestaltet. Auf Druck von drei–vier Abgeordneten kam seinerzeit das Kulturautonomiegesetz zustande, sie waren in den entsprechenden Körperschaften vertreten, wiesen einen hohen Organisations- und Bildungsgrad auf und interessierten sich für den Staat; damals drängte eine kleine Gruppe, der es vorher materiell wesentlich besser gegangen war, den Staat zu gewissen Handlungen. In der gegenwärtigen Situation haben wir es mit einer großen Gruppe zu tun, der es materiell zu einem Gutteil vermutlich besser geht als vorher, ganz sicher aber besser als den Verwandten im Osten, und die daher vor allen Dingen eher passive Empfängerin staatlicher Politik ist; diese Politik wird lediglich Minderheitenpolitik genannt, weil sie auf die Minderheiten gerichtet ist – wie eingangs auch definiert worden ist –, und nicht etwa, weil sie von den Minderheiten selbst gestaltet würde. Diese letzte Definition trifft auf die heutige Situation in Estland nur in begrenztem Maße und vorwiegend auf kommunaler Ebene zu.

Summary

Minority Policy in the Republic of Estonia in History and Present Time

This contribution gives a survey of the development of the rights of minorities in the first Estonian republic (1918–1940) on the basis of laws and decrees and, in contrast, the events and legislative efforts since 1989/1991. The constitution of 1920 shows a long line of regulations of minority protection: principle of equality (§ 6), native language instruction (§ 12), free determination of nationality (§ 20), right to organize (§ 21), regulations of language protection (§§ 22, 23), and later, in addition, there were special laws (f.e. the law concerning cultural autonomy of 1925).

The most obvious difference as regards the situation of today is the demographic displacement, which simply took place or was methodically organized. While there was only an insignificant change of the number of Estonians, the number of minorities has quickly increased and amounts to more than half a million – the majority of them is without nationality. In the constitution of 1992 there are also many protective regulations: prohibition of discrimination (§ 12), right to information in one's mother tongue (§ 21), right to being taught in one's native language (§ 37), right to organize (§ 50) as well as regulations concerning the use of the language (§§ 51, 52). In addition, significant single laws were passed. Estonia's dilemma lies in the fact that the Estonian laws are in most cases more liberal than elsewhere in Europe, but sometimes have problematic consequences in view of the changed demographic situation. Besides, the present minority is passive while the minorities of the time between the wars were active.